LA PRÉSIDENCE

DES

ASSEMBLÉES POLITIQUES

DU MÊME AUTEUR

Le Marquis de Mirabeau (l'Ami des hommes). Ses théories politiques et économiques. Paris, Arthur Rousseau, 1901.

SAINT-AMAND, CHER. — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.

HENRY RIPERT
AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

LA PRÉSIDENCE
DES
ASSEMBLÉES POLITIQUES

Ouvrage couronné par la Faculté de Droit de Paris
(Prix Rossi, 1907)

PRÉFACE
DE
M. PAUL DESCHANEL
DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE
ANCIEN PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PARIS
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT, 14
—
1908

PRÉFACE

Le livre très documenté de M. Henry Ripert apporte une contribution précieuse à l'histoire des assemblées politiques. Il nous offre la substance des études les plus récentes publiées à l'étranger, notamment en Angleterre et aux Etats-Unis, sur la présidence de ces assemblées, et, en même temps, il nous donne pour la première fois l'histoire des présidences françaises depuis la Révolution : livre fort intéressant, varié et, sur un sujet si grave, attrayant.

Ce n'est pas seulement un traité de droit constitutionnel et parlementaire : c'est aussi une histoire, une histoire illustrée par des anecdotes et des portraits. L'auteur peint la vie des assemblées, il définit le caractère de la présidence dans les divers pays et sous les divers régimes, il fait passer devant nos yeux les physionomies des grands présidents : en Angleterre, les speakers Arthur Onslow, Charles Abbott, Shaw Lefevre, Brand, Peel ; en Amérique, Clay, Blaine, Carlisle, Reed ; en France, sous le premier Empire, Fontanes et Montesquiou ; sous la Restauration, Lainé, Pasquier, de Serre, Ravez et Royer-Collard ; sous la monarchie de juillet, Dupin et Sauzet ; sous la deuxième République, Armand Marrast ; sous le second Empire, Billault, Morny, Walewski et Schnei-

der ; enfin, sous la troisième République, Jules Grévy, Buffet, d'Audiffret-Pasquier et Gambetta ; — je m'arrête à ce nom, bien que la galerie de portraits continue jusqu'en 1908. Ce défilé si prodigieusement divers d'hommes illustres donne à l'ouvrage le mouvement, la couleur, la vie.

A travers d'innombrables transformations et de violents contrastes, les présidences des assemblées politiques contemporaines peuvent se ramener, en somme, à trois types principaux : la présidence de la Chambre des Communes en Angleterre ; la présidence de la Chambre des représentants aux Etats-Unis ; les présidences des assemblées européennes, — celles-ci très différentes les unes des autres, non seulement d'Etat à Etat, mais souvent, — c'est le cas de la France, — dans le même pays.

De ces études comparatives nous devons tirer certaines conclusions, que le jeune écrivain n'a pas formulées lui-même, sans doute par modestie ; mais la leçon qui se dégage de son livre ne sera pas son moindre titre à la reconnaissance de tous les esprits éclairés qui veulent affermir les institutions libres en les améliorant.

I

C'est l'Angleterre, pays natal du gouvernement parlementaire et de la liberté politique, qui présente, à la Chambre des Communes, le type le plus ancien et le plus achevé de présidence d'assemblée politique. Le speakership date du XIVe siècle. A cette époque, le speaker était surtout l'interprète

de l'assemblée et le défenseur de ses droits auprès de la royauté. A mesure que l'autorité du Parlement grandit, la mission du speaker fut surtout la défense du droit égal de chacun des représentants et la protection de la minorité contre la majorité.

Aussi le speaker, organe de la Chambre, de toute la Chambre et non pas d'une fraction de la Chambre, est-il indépendant des partis et du gouvernement. Il n'a plus de parti ; il ne doit plus avoir de préférences, ni pour les hommes, ni pour les opinions. S'il prend la parole, soit à la Chambre, soit au dehors, il parle au nom de l'assemblée, il ne parle pas en son propre nom. Sans doute, lorsqu'il est élu pour la première fois, il est choisi dans le parti qui a la majorité ; mais, une fois revêtu de sa magistrature, il reste en fonctions, quel que soit le parti au pouvoir. Les conservateurs réélisent un libéral, et les libéraux un conservateur. En 1841, Robert Peel soutint lui-même la candidature de Shaw Lefevre, libéral. Il déclara qu' « on pourrait faire une objection contre une réélection par le motif que le speaker aurait négligé ses devoirs ou se serait montré incompétent,...mais qu'il ne croyait pas nécessaire qu'un président ayant consciencieusement rempli ses fonctions fût remplacé, parce que ses opinions n'étaient pas d'accord avec celles de la majorité de la Chambre ». Le même principe a été, depuis lors, constamment observé.

Quand, par hasard, un speaker a mis l'influence de sa charge au service de son parti, il a été aussitôt ou blâmé (Abbott en 1814, à propos du bill sur les catholiques), ou remplacé (Manners Sutton en 1835, à propos de la réforme électorale).

Ainsi, la neutralité est la raison d'être et la condition de la présidence. On a dit avec justesse et avec force que « le speaker n'a même pas le pouvoir d'être partial » ; et l'on connaît

le mot de Gladstone : « Je ne crois pas que le président d'aucune autre assemblée délibérante, si importante qu'elle soit, puisse avoir une situation qui atteigne à la hauteur des fonctions du speaker ». Oui, c'est parce qu'il est en dehors et au-dessus des partis, qu'il jouit d'une autorité morale unique. Dans le régime parlementaire, cette conception de la présidence est la seule vraie, car elle est la seule compatible avec l'existence et les droits d'un Cabinet responsable.

II

Au contraire, aux Etats-Unis, le système représentatif, où les ministres ne font pas partie des Chambres, n'y ont point accès et dépendent du Président de la République seul, a produit des conséquences tout opposées.

Le pouvoir législatif risquait d'être paralysé par l'exécutif, s'il ne s'organisait pas fortement : Or, la concentration de l'action législative s'est opérée avec une énergie toujours croissante entre les mains du président de la Chambre des représentants, de celui qu'on appelle là-bas « le premier législatif ».

Le speaker américain n'a de commun avec le speaker anglais que le nom : il ne tient pas, comme lui, la balance égale entre les partis ; il dirige, du fauteuil, le parti qui l'a élu et dont il reste le représentant. Il continue de voter et de prendre part aux débats. Il propose des bills, des résolutions et des amendements ; (déjà, à la Convention de Philadelphie, Washington, qui la présidait, déposa plusieurs amendements au projet de Constitution). Il nomme les comités de la Chambre et leurs présidents ; et, depuis que le comité des règlements, en

1889, s'est attribué un droit souverain sur l'ordre des affaires, le speaker, qui y exerce une influence prépondérante, peut empêcher les bills auxquels il est hostile et faire aboutir ceux auxquels il est favorable. Enfin, en vertu de son pouvoir de « reconnaissance », il donne et refuse la parole à qui bon lui semble. Il n'est pas seulement le président des députés, il est leur chef, leur maître. C'est un pouvoir despotique, souvent arbitraire, au service d'une politique personnelle. On a dit : « Reed est assis sur son fauteuil avec les pieds sur le parti républicain ».

Le président de la Chambre des représentants est le rival du Président de la République et peut le tenir en échec. Il peut faire obstacle aux réformes proposées par le gouvernement et même par la majorité de son parti. Ainsi, le speaker Cannon a rendu impossible la revision des tarifs douaniers demandée par M. Roosevelt.

Heureusement pour la Présidence de la République, le développement des questions extérieures, en étendant son champ d'action, est venu lui rendre une partie de sa prépondérance ; mais, dans la politique intérieure, le speaker a paru souvent plus puissant que le président.

M. Ripert voit dans cette institution « un mal, mais un mal nécessaire », parce qu'elle a donné au travail législatif plus d'ordre, de cohésion et de rapidité. Etait-il indispensable d'aller jusque-là ? Fallait-il nécessairement, pour assurer l'indépendance du pouvoir législatif et pour accélérer la marche des affaires, pousser le triomphe de l'esprit de parti jusqu'à l'oppression ? Ce qui est vrai, c'est qu'un tel phénomène politique est lié à l'ensemble du système représentatif américain et n'est possible que là ; c'est qu'il est une conséquence extrême de la séparation des pouvoirs et dans la logique pro-

fonde de la Constitution des Etats-Unis, qui veut qu'aucun pouvoir n'absorbe les autres, que chacun d'eux trouve un frein, un point de résistance, et qu'enfin l'Etat soit toujours retenu du côté où il penche. Tel était bien l'idéal des fondateurs de la République. Les pouvoirs ont changé d'aspect à mesure qu'elle allait grandissant et que des problèmes nouveaux surgissaient ; mais, à travers les exagérations et les abus, au fond les maximes vitales sont restées les mêmes et le mécanisme s'est prêté avec une élasticité imprévue à tous les accroissements de ce gigantesque empire. Le jour où l'équilibre des pouvoirs serait décidément rompu, la République serait atteinte.

III

Il n'y a aucune analogie entre la présidence de la Chambre des représentants aux Etats-Unis et les présidences des assemblées européennes. Il serait tout-à-fait inexact de dire que la présidence des assemblées françaises, par exemple, tient le milieu entre le speakership anglais et le speakership américain. Si cela était vrai, ce serait un intolérable abus : car une présidence politique (j'entends par là celle d'un homme qui reste homme de parti au fauteuil) est un non-sens avec un chef d'Etat constitutionnel et un ministère responsable. Le jour où l'esprit de parti pénètre la magistrature présidentielle, le régime parlementaire est vicié dans son principe.

Le pouvoir disciplinaire du président ne peut s'étendre jusqu'au banc des ministres investis d'un mandat parlementaire qu'à une condition : c'est que jamais, du fauteuil, ne parte

une seule parole qui paraisse venir du banc du gouvernement.

Entre le président du Corps législatif impérial, serviteur du maître, et le président serviteur d'un parti, il n'y a qu'une différence de degré : c'est, au fond, la même oppression.

Poser les questions suivant l'intérêt d'un parti ou du gouvernement ; incliner le règlement au gré de leurs désirs ; se faire, au fauteuil, l'auxiliaire, l'orateur même d'une fraction de la Chambre, tout cela peut à la rigueur se rencontrer dans une période de combat, alors qu'un régime en formation est encore attaqué et menacé et que la forme même du gouvernement est contestée ; mais tout cela devient inadmissible à mesure que les institutions sont plus solidement assises et que la Constitution n'est plus en cause.

En Europe, dans les pays de régime parlementaire, la présidence qui s'écarte le plus de la conception britannique est la présidence de la Chambre des députés italienne : « Le caractère essentiel de cette présidence, c'est son extrême dépendance des luttes politiques et des questions de partis. Tandis que, dans la plupart des Parlements européens, l'élection du président ne prend qu'indirectement les allures d'une manifestation politique, en Italie elle a officiellement et nettement ce caractère. A l'ouverture de chaque session, le gouvernement et l'opposition se comptent sur le nom du candidat à la présidence qu'ils ont adopté et qu'ils soumettent à la ratification de la Chambre. L'élection du président apparaît donc comme une véritable question de Cabinet, et un échec du candidat gouvernemental est pour le ministère un échec qui entraîne généralement sa retraite. Il résulte de cette coutume une certaine instabilité des fonctions présidentielles, au moins dans les périodes d'instabilité ministérielle : or, dans ces der-

nières années, l'Italie a compté de nombreuses crises ministérielles ». Et M. Ripert ajoute : « Les présidents de la Chambre italienne, une fois installés au fauteuil, ont pour devoir, comme les autres présidents des assemblées européennes, l'impartialité dans la direction des débats ; mais leur origine politique tend, cela est incontestable, à diminuer leur autorité morale et l'instabilité de leur fonction lui enlève de sa force. »

Ainsi, en Italie, la présidence de la Chambre est liée au gouvernement ; le sort du ministère dépend du fauteuil ; le pouvoir est l'enjeu de la lutte présidentielle. C'est découvrir le président, en quelque sorte, avant la lettre, et mettre à l'origine la passion de parti là où doit régner l'impartialité.

En France, à travers toutes nos révolutions et nos fréquents changements de régime, nous avons eu des types de présidents plutôt qu'un type de présidence ; nous avons eu, malheureusement pour nous, plus d'un président de parti, voire même de combat, ce qui montre bien que, pour le fonctionnement des institutions parlementaires, nous sommes en retard de plusieurs siècles sur les Anglais.

Je ne parle pas des présidents de la Révolution, qui étaient élus pour quinze jours ou pour un mois ; je ne parle pas non plus des présidents non électifs, nommés par le pouvoir exécutif, sous le premier Empire, la Restauration, le second Empire. Mais, sous la monarchie de juillet, les fonctions étaient encore si mal définies, qu'au début, Casimir-Périer et Laffitte furent à la fois présidents de la Chambre et ministres.

Dupin, qui présida la Chambre pendant sept ans, de 1832 à 1839, se piquait d'impartialité ; il se vantait d'être l'homme

de l'assemblée tout entière ; il proclamait très haut que « la présidence de la Chambre était la première dignité de l'Etat et qu'on ne pouvait que déchoir quand on y était parvenu. » Mais, en réalité, il ne cessa de mettre l'influence que lui donnait sa charge au service de ses idées ; il continua de voter et intervint dans les débats, au point d'amener en 1837 la chute du ministère Molé.

A l'Assemblée législative, ce fut pis encore : il mena, du fauteuil, un combat quotidien contre la Montagne, et il le mena de telle sorte et avec de telles provocations, qu'une partie de la gauche, par défiance contre lui, s'unit aux amis de l'Elysée pour repousser la proposition des questeurs, qui eût donné à l'Assemblée le moyen de se défendre contre les entreprises du pouvoir exécutif ; de sorte que Dupin contribua à faciliter le coup d'Etat, auquel, du reste, il devait ensuite se rallier. De même que la faiblesse de Sauzet avait contribué à la chute de la monarchie de juillet, de même l'humeur combative de Dupin contribua à la chute de la deuxième République.

IV

Les débuts de la troisième furent marqués, au contraire, par une circonstance heureuse. Sur les conseils de Thiers, Jules Grévy fut élu président de l'Asssemblée nationale par les monarchistes en même temps que par les républicains. Grévy avait les vertus maîtresses du président : l'esprit clair, le sang-froid et l'équité. Jugement sûr et fin, décision rapide, dignité, calme bon sens, habitudes d'esprit juridique, longue expérience de la vie et des mouvements des assemblées,

il avait tous les dons. Mais aussi la consécration de ses adversaires politiques donna d'emblée à sa présidence une autorité incomparable; elle le rapprocha autant que possible, étant donné nos mœurs, du speaker de la Chambre des Communes.

Quelques années plus tard, en 1885, Charles Floquet fut élu président de la Chambre par près de deux cents voix de droite en même temps que par l'extrême-gauche, (à quatre voix de majorité, contre M. Fallières). Sa présidence a laissé des souvenirs durables, et le concours de l'opposition, qui contribua à l'élever et à le maintenir au fauteuil, fut pour lui aussi un élément de succès. Il lui advint ce qui arrive en Angleterre, lorsqu'un speaker libéral est élu par les conservateurs, et réciproquement.

Je n'entends pas dire par là qu'un président élu par ses seuls partisans ne puisse montrer autant de tact et atteindre au même degré d'équité; mais il est évidemment plus facile à un président de se montrer ferme à l'égard d'adversaires qui ont d'avance reconnu son autorité : mieux armé pour les tenir en respect, il est aussi plus fortement tenu de les respecter et de leur assurer la plénitude de leurs droits.

Voit-on, en effet, un président comptant des adversaires parmi ceux qui l'ont élu se permettre contre eux la moindre incorrection, la moindre manœuvre douteuse, à plus forte raison une de ces apostrophes accablantes qui peuvent transporter d'aise les passions aveugles, mais qui, pour les âmes loyales, sont des scandales? Il ne serait pas réélu : c'est la meilleure des garanties Sans doute, l'impartialité est toujours, au fauteuil, une nécessité de situation; elle devrait toujours être un besoin irrésistible de conscience; mais, en pareil cas, elle devient une nécessité de vie, et l'on peut appliquer alors

au président ce qu'on disait tout à l'heure du speaker : « Il n'a même pas le pouvoir d'être partial. »

On a reproché à M. Ripert de s'être montré un peu sévère pour la présidence de Gambetta et d'avoir trop facilement accueilli les critiques de ses ennemis. Il en est, parmi eux, qui ont rendu justice à sa courtoisie et à sa bienveillance. La vérité est que, au moment où Gambetta fut élu président de la Chambre, il était reconnu pour chef par tout le parti républicain, et sa vraie place eût été au banc des ministres. Et, en effet, le grand tribun descendit plusieurs fois du fauteuil pour reparaître à la tribune et essayer, en des circonstances décisives, de diriger le parti. A ce moment, la rivalité entre Grévy et Gambetta faussa tout. Les républicains n'avaient porté Gambetta au fauteuil qu'afin de le désigner pour le pouvoir.

Or, faire d'une élection à la présidence d'une assemblée une indication pour la présidence du Conseil, c'est là une pratique à laquelle on a pu recourir dans les premiers temps d'un régime, alors que les règles en étaient encore assez vagues ; mais en temps normal, — et j'aurais désiré, je l'avoue, que M. Ripert fût, sur ce point, plus catégorique, — c'est une pratique inadmissible, puisqu'elle rend la situation du ministère difficile et fausse en faisant escompter son héritage et en le mettant à la merci de son successeur. L'influence que possède celui qui préside une assemblée sur ceux qui en dépendent est déjà assez grande, pour qu'il ne soit pas incité par l'appât du pouvoir à l'exercer aux dépens de ceux qui gouvernent.

D'ailleurs, les qualités et les vertus nécessaires à un président ne sont point du tout celles d'un premier ministre. Elles sont même souvent le contraire. L'impétuosité, la fougue

qui à la tribune sont des forces, au fauteuil sont des faiblesses. Elles compromirent sous la Restauration la présidence de M. de Serre et elles servirent mieux Gambetta à la tribune qu'au fauteuil. Au surplus, cette pratique tend à disparaître à la Chambre et elle n'a jamais eu cours au Sénat.

V

Les règles chez nous, en ces délicates matières, ne sont pas encore bien fixées. Ainsi, en 1902, il s'est produit un fait qui n'aurait jamais été toléré dans un pays de régime parlementaire régulier. Au lendemain des élections générales, le ministère qui y avait présidé donna sa démission, et, lorsque la Chambre nouvelle se réunit, le ministère qui devait succéder n'était pas encore constitué : de sorte que le premier vote de la législature, d'où dépendait son orientation, au lieu de porter sur la politique d'un Cabinet responsable, porta sur la présidence de la Chambre ; celle-ci fut découverte par l'exécutif, et le pouvoir devint l'enjeu de la lutte pour le fauteuil. On n'a pas assez remarqué cette infraction aux bonnes règles parlementaires ; il faut la signaler pour l'avenir.

Certains hommes ont sur le droit parlementaire des notions si confuses, ils sont si impatients de mettre leurs passions à la place de l'équité, qu'en 1905, irrités d'un choix qui leur déplaisait, ils proposèrent de substituer, pour l'élection du président de la Chambre, le scrutin public au scrutin secret.

Ce serait là une déformation nouvelle du régime parlementaire : car le scrutin public ferait définitivement de cette élection, au lieu d'une affaire de droit, une affaire de parti.

M. Ripert dit très judicieusement à ce propos : « Il n'est pas besoin d'insister longuement sur tous les inconvénients que pourrait présenter en cette matière une élection au scrutin public. Si les hommes étaient aussi parfaits qu'on semble le croire, ces inconvénients n'existeraient peut-être pas. Mais il faut toujours compter avec la faiblesse humaine, dont ne sont pas exempts les présidents eux-mêmes. L'impartialité du président pourrait se ressentir des luttes engagées ouvertement autour du fauteuil ; en tout cas, elle pourrait être suspectée, et l'impartialité du président ne doit même pas être soupçonnée. L'autorité présidentielle serait donc atteinte dans son principe même par une élection au scrutin public. Le vote secret est le seul opportun et le seul convenable, toutes les fois qu'il s'agit de questions de personnes. »

La présidence de parti et le scrutin public qui la fixerait définitivement dans nos mœurs sont des articles de ce vieux bagage dont une fraction notable a déjà péri : la Chambre unique, le chef d'Etat dans l'assemblée, etc., conceptions qui passaient il y a peu de temps encore, en certains milieux, pour des idées « avancées » et qui sont en réalité si rétrogrades.

Malgré tant de difficultés, de tâtonnements et d'épreuves, certains progrès sont définitivement acquis :

1° Les présidents ne votent plus.

2° Ils n'interviennent plus dans les débats.

3° L'élection à la présidence n'est plus considérée comme une désignation pour le pouvoir.

A tous ces points de vue, la présidence du Sénat s'est toujours conformée aux vraies maximes parlementaires, alors même que la présidence de la Chambre s'en écartait.

Cette conception de la neutralité présidentielle ira s'affer-

missant à mesure que les institutions libres gagneront en force et en régularité. Le fauteuil ne saurait être pris pour une tribune plus haute, d'où un chef de parti, se substituant au gouvernement, lance tantôt des mots d'ordre à la majorité, tantôt des apostrophes à la minorité, tantôt des ripostes à des manifestations extérieures. De pareils écarts peuvent provoquer les applaudissements de ceux dont il flatte les passions ; mais, si un président descend dans l'arène, il fait en même temps descendre l'assemblée et le régime parlementaire.

Le gouvernement parlementaire est le meilleur des gouvernements, à la condition qu'on en observe les règles essentielles : or, une de ces règles, c'est la présidence hors des partis. Une présidence de parti peut être une institution de régime représentatif, non de régime parlementaire. Là où les ministres relèvent du chef d'Etat seul et n'entrent pas dans le Parlement, une présidence de parti peut être un « mal nécessaire » ; là où un ministère est responsable devant les Chambres, une présidence de parti fausse tout, l'assemblée, le gouvernement et l'essence même de la liberté politique.

L'impartialité des présidents sera de plus en plus un des signes auxquels on reconnaîtra le degré d'avancement des mœurs publiques : je ne dis pas seulement cette impartialité verbale, cette impartialité de geste et d'attitude qui consiste à défendre la liberté des orateurs, — (cela est en quelque sorte la partie purement matérielle et mécanique de la fonction), — mais cette impartialité supérieure qui naît d'une âme assez ouverte pour entrer dans celle d'autrui, pour saisir jusque dans l'erreur la part de vérité et l'intention noble, pour sentir enfin ce que les conceptions humaines les plus contradictoires peuvent offrir à la fois de faillible et de généreux.

Plus une nation sera éclairée, plus la liberté y sera forte,

et plus ses représentants préféreront aux hommes qui ne voient dans l'exercice de la magistrature présidentielle qu'un moyen de servir leurs propres idées, le modèle que l'auteur de ce livre a rencontré au cours de ses belles études, « ce type élevé, exquis, délicat du président universellement obéi et respecté », parce qu'il fait abstraction de sa personne, inspirant confiance à tous les partis parce qu'il ne connaît que leurs droits, et qui, pour servir la patrie, ne voit que la justice.

Paul Deschanel.

AVANT-PROPOS

Je me reprocherais de prendre la parole après l'homme politique éminent qui a bien voulu honorer cet ouvrage d'une préface, si je n'éprouvais le besoin d'expliquer et de défendre un plan qui a déjà été critiqué et qui le sera sans doute encore.

Je n'ai pas cru pouvoir m'en tenir, dans ce livre sur la présidence des assemblées politiques, à un ordre purement géographique et chronologique qui aurait eu l'inconvénient de présenter isolément l'étude des différentes présidences et de créer des compartiments étanches dans une œuvre qui doit présenter toute l'unité compatible avec la diversité du sujet. J'ai préféré introduire dans mon étude des divisions dogmatiques qui, du reste, ont coïncidé sur beaucoup de points avec les divisions géographiques et qui m'ont permis de respecter l'ordre historique pour les pays, comme l'Angleterre et les Etats-Unis où, avec un esprit différent suivant les époques, un même type de présidence s'est conservé à travers les siècles. Je n'ai pu malheureusement en faire autant pour la France où, à raison de la diversité des régimes et des révolutions qui sont venues empêcher l'évolution pacifique des institutions, l'on rencontre, au contraire, dans un laps de temps plus

court, des types de présidence très nombreux et très différents. J'ai cru devoir étudier ces types dans un ordre en quelque sorte dogmatique, en les rapprochant suivant leurs affinités, sans respecter l'ordre chronologique.

Cette méthode présente des inconvénients évidents qui m'ont été reprochés à la Faculté de Droit de Paris, malgré la bienveillance extrême avec laquelle elle a apprécié cette étude à la suite de son concours Rossi de 1907. Je ne crois pas pourtant qu'il y ait là un vice rédhibitoire qui emporte la condamnation du plan que j'ai adopté. Il importe peu d'étudier la présidence du Corps législatif sous le second Empire avant celle de la présidence de la Chambre des députés sous la Monarchie de Juillet, si la première correspond à une conception aujourd'hui disparue et si la seconde a inspiré, au contraire, la présidence de nos assemblées contemporaines. Le président de Morny n'est en aucune façon le successeur du président Dupin et ce dernier, quoique plus éloigné de nous dans le temps, l'est beaucoup moins par ses idées et sa conception de la présidence. Je n'ai donc pas cru être trop infidèle même à la méthode historique en ne suivant pas strictement ici l'ordre chronologique et en groupant ensemble les types de présidence qui se rattachent les uns aux autres.

Au reste, M. le professeur Garçon qui, après mon maître distingué, M. le professeur Perreau, a apprécié mon étude au nom de la Faculté, va nous dire lui-même les inconvénients peut-être supérieurs qu'aurait présentés en cette matière un ordre purement historique et géographique : « S'il l'avait admis, dit-il de l'auteur du mémoire, je le lui reprocherais peut-être. Je lui dirais qu'il est purement empirique et qu'il n'a aucun caractère scientifique ; j'ajouterais probablement que cette succession de chapitres où l'auteur aurait repris et

traité le même sujet pour chaque pays, est monotone et pleine de fastidieuses répétitions. »

C'est précisément pour éviter ces répétitions et pour épargner à mes lecteurs la fatigue de cette monotonie que j'ai préféré un ordre peut-être un peu plus artificiel mais plus élégant. En faveur de cette bonne intention, le public me pardonnera sans doute ses inconvénients, comme l'a déjà fait la Faculté en mère indulgente pour l'un de ses enfants qui lui reste très reconnaissant.

Henry Ripert.

INTRODUCTION

Les assemblées législatives occupent dans la vie politique des Etats modernes une place considérable et, naturellement envahissantes, elles tendent à l'élargir tous les jours, n'hésitant même pas à empiéter sur le domaine réservé au pouvoir exécutif. Le phénomène est général. On ne le constate pas seulement dans les Etats qui, par la pratique du régime parlementaire, ont uni dans une étroite collaboration les assemblées législatives et le gouvernement détenteur du pouvoir exécutif. Il s'est manifesté également dans les pays, comme les Etats-Unis d'Amérique, qui ont, au contraire, établi à la base de leurs institutions le principe absolu de la séparation des pouvoirs. Au fur et à mesure que la vie politique tend à se concentrer ainsi dans les assemblées législatives, on assiste, au sein de ces assemblées, à des luttes de plus en plus ardentes et passionnées que les partis politiques se livrent pour le triomphe de leurs idées ou la conquête du pouvoir. Aux Etats-Unis, il s'agit de faire adopter par le Congrès telle ou telle mesure qui aura sa répercussion sur le pays tout entier ; en Angleterre, en France et dans tous les pays de régime parlementaire, de s'emparer du gouvernement en constituant un ministère dont la composition et la politique sont indiquées par les votes des assemblées.

Au milieu de ces luttes parlementaires, les présidents des assemblées ont à jouer un rôle de plus en plus important. Chargés de maintenir l'ordre dans les débats des Chambres, leur tâche s'alourdit tous les jours à raison même du caractère âpre et passionné des discussions, mais en même temps leur personnalité est appelée à exercer une influence tous les jours plus étendue sur la marche des débats. Représentants en outre, vis-à-vis du public et du pouvoir exécutif, des assemblées politiques, leur prestige s'est accru en même temps que le prestige des assemblées qu'ils président. La majesté du pouvoir législatif s'est incarnée aux yeux de tous en leur personne et le rôle effectif qu'ils ont été appelés à jouer en a fait, dans certains pays, des rivaux même du chef du pouvoir exécutif, quelquefois plus influents que lui. Une étude sur la présidence des assemblées politiques présente donc un vivant intérêt d'actualité en même temps d'ailleurs qu'un intérêt historique. En replaçant dans leur cadre et dans leur milieu les présidences des différentes assemblées, elle permet de se rendre compte du rôle qu'ont tenu autrefois et que tiennent aujourd'hui les présidents de ces assemblées dans l'ensemble des institutions politiques du pays.

I

Leur fonction a pris, en effet, de bonne heure un véritable caractère de permanence. Sa durée est aujourd'hui variable suivant les pays, mais elle permet toujours aux présidents d'apporter une continuité de vues dans l'exercice de leurs attributions et, en dépassant même le cadre de l'assemblée législative, d'exercer une influence sur la marche des affaires

publiques. Sans doute, cette influence dépend de l'organisation politique de chaque pays, du caractère de la fonction présidentielle et même du tempérament national. Elle est presque nulle en Angleterre où, par tradition, le speaker de la Chambre des Communes doit se renfermer dans l'exercice de ses attributions présidentielles et y apporter l'esprit d'un juge non celui d'un homme politique. Elle a atteint au contraire son apogée aux Etats-Unis d'Amérique où le speaker de la Chambre des Représentants, par son action sur les comités du Congrès, est devenu le chef de ce gouvernement par le Congrès que l'on a appelé gouvernement congressionnel. Entre ces deux extrêmes, les présidents des assemblées européennes ont à jouer un rôle politique qui, sans être prépondérant, reste néanmoins important. Ce sont en réalité des chefs de partis qui, à raison de l'influence dont ils disposent, continuent à inspirer au moins officieusement les résolutions de leur parti et qui sont tout indiqués pour occuper, le cas échéant, la fonction plus active de chef du gouvernement.

Les présidents d'assemblées sont appelés à exercer d'autre part une influence de plus en plus considérable sur le fonctionnement des assemblées législatives et la tenue de leurs séances. A mesure que ces séances se passionnent à raison même de leur répercussion sur la vie politique du pays, l'action du président qui, aux jours de tumulte, réprime les désordres et fait cesser les troubles, devient plus étendue. De la confiance qu'une assemblée possède en son président et des pouvoirs qu'elle ne craint pas de lui conférer peut seul résulter le maintien de l'ordre en son sein. Le temps est passé où, dans une assemblée calme et paisible que les grandes passions n'agitaient pas, la majorité pouvait se réserver à elle-même l'exercice du pouvoir disciplinaire, laissant seulement à son président le souci matériel de la direction des débats. Le temps est passé aussi des règlements bénévoles et des peines anodines, en présence des luttes ardentes

soulevées dans certaines assemblées par les conflits de nationalités et dans d'autres par l'avènement de couches démocratiques plus impatientes dans leurs désirs et plus vives dans leurs manifestations. Pour faire face à l'obstruction qui s'est manifestée dans diverses assemblées, pour réprimer les grandes manifestations qui risquent de fausser le mécanisme de la vie parlementaire, un pouvoir disciplinaire étendu et sa concentration entre les mains du président de l'assemblée s'imposent comme une nécessité même de la vie parlementaire moderne.

Cette nécessité a été sentie d'ailleurs dans la plupart des pays, et lorsque l'inefficacité du règlement de leurs assemblées a été démontrée par des troubles que les présidents ont été impuissants à prévenir, on s'est décidé à renforcer leur autorité et à leur confier des armes nouvelles. Le même phénomène s'est produit à peu près à la même époque dans différents pays du continent européen, en France, en Belgique, en Allemagne, en Italie. La traditionnelle Angleterre elle-même, qui était fière de voir sa Chambre des Communes dominée et conduite par la seule autorité morale de son speaker, s'est résignée, dans ces derniers temps, en présence des actes de rebellion que l'obstruction irlandaise a provoqués, à conférer au speaker des pouvoirs étendus qui ne le cèdent en rien à ceux des présidents des assemblées européennes continentales. Ainsi donc, les désordres qui sont venus discréditer parfois les assemblées politiques modernes ont contribué au contraire, en faisant renforcer les pouvoirs des présidents, à établir leur crédit. Cette étude aura à préciser les conditions dans lesquelles s'est produite cette extension des pouvoirs présidentiels dans les divers pays et la façon dont elle s'est réalisée.

*
* *

Si le développement de la vie politique a amené à peu près

partout un développement corrélatif du rôle des présidents d'assemblées, l'importance de ce rôle est apparue d'ailleurs en même temps que les assemblées législatives elles-mêmes. L'influence que peut avoir sur leurs délibérations l'homme qui est chargé de présider leurs séances est trop évident pour qu'il soit nécessaire d'y insister longuement. Le président, chargé de maintenir l'ordre dans les débats, est seul juge du point de savoir si cet ordre est troublé par les membres du parlement et s'il doit prononcer contre eux le rappel à l'ordre ; il peut, en usant de son droit avec sévérité, gêner un orateur antipathique ou, au contraire, en négligeant de s'en servir, encourager un orateur sympathique. Ainsi en est-il, à plus forte raison, pour l'exercice du pouvoir disciplinaire que le président peut posséder d'après le règlement de l'assemblée et l'application des pénalités prévues par ce règlement. Cette application suppose toujours une part d'arbitraire et d'appréciation personnelle et, par la façon dont il la pratique, un président exerce sur les débats la plus certaine des influences. C'est souvent de la façon dont il préside que dépend le sort de la séance et lorsque de ce sort dépend celui d'un cabinet responsable devant les chambres, il n'est pas exagéré de dire que les ministres eux-mêmes sont subordonnés au président de l'assemblée.

Mais, en outre, les présidents d'assemblées exercent dans la plupart des pays une influence plus ou moins étendue sur la tenue des séances et la marche des travaux législatifs. Chargés d'ouvrir et de lever les séances, de les suspendre en cas de tumulte, de poser les questions que l'assemblée aura à résoudre, associés par le règlement au mécanisme de la question préalable et de la clôture, tenus de faire rentrer les orateurs dans l'objet de la discussion (1), ils peuvent, par la fa-

(1) Il suffit d'avoir assisté à une séance de la Chambre française où l'on discute la fixation de la date d'une interpellation pour se rendre compte de l'influence que le président peut exercer à ce point de vue sur le débat.

çon dont ils s'acquittent de leur mission, imprimer une impulsion au parlement et peser sur ses décisions. Enfin, dans les pays où le président règle à peu près souverainement l'ordre du jour de l'assemblée (1), c'est de lui que dépend en grande partie le mouvement législatif et l'activité d'une législature. Dans les pays qui, comme la France, font régler l'ordre du jour par l'assemblée elle-même, en ne donnant au président qu'un droit de proposition, son action sur la marche des travaux législatifs est moins considérable. Mais il conserve le droit de déterminer, lors de la mise aux voix des différents amendements, l'ordre à adopter entre eux et par là il exerce sur leur adoption une influence incontestable.

II

Si telle est l'importance des fonctions des présidents d'assemblées, il n'est pas étonnant de voir une lutte s'engager autour du fauteuil présidentiel et pour sa conquête. Cette lutte, aujourd'hui où, dans presque tous les pays, les assemblées représentatives possèdent le droit de nommer elles-mêmes leur président, n'intéresse plus guère que les partis politiques. Mais pendant longtemps, il n'en a pas été ainsi et la lutte pour la conquête du fauteuil présidentiel a été engagée entre le parlement lui-même et le pouvoir exé-

Il a toujours une certaine peine à faire rentrer l'interpellateur dans la question en discussion qui est uniquement celle de la date et il est incontestable que sa tolérance ou sa faiblesse peut permettre la discussion du fond.

(1) Notamment aux Etats-Unis, où le speaker de la Chambre des Représentants préside le comité des règlements qui fixe officieusement l'ordre du jour de l'assemblée.

cutif. L'intérêt du gouvernement à avoir à la présidence du parlement un homme choisi par lui qui le soutiendra dans les discussions et défendra ses projets est trop évident ; c'est un moyen, à peine déguisé, d'exercer une action sur le parlement et une pression sur ses délibérations. Par là, le droit du pouvoir exécutif de nommer les présidents d'assemblées apparaît comme un véritable empiétement sur les prérogatives des assemblées législatives et une méconnaissance de l'indépendance qui doit être la leur. Quelle autorité peut avoir une assemblée qui n'a même pas le droit de nommer son président ? On a dit avec juste raison (1) : « On peut en quelque sorte apprécier d'avance le degré d'autorité et d'indépendance que possède une chambre d'après ce signe matériel : A-t-elle ou non le droit d'élire son président en toute liberté ? »

En pratique, il convient cependant de faire quelques distinctions et de voir les choses de plus près. Quand il s'agit d'assemblées qui émanent du suffrage populaire, direct ou indirect, universel ou restreint, le droit du pouvoir exécutif de nommer lui-même aux fonctions présidentielles apparaît comme une véritable anomalie, en contradiction avec le principe même du recrutement de ces assemblées. Il a existé pourtant et il existe aujourd'hui encore des assemblées électives dont le pouvoir exécutif s'est arrogé le droit de nommer le président. Actuellement cela ne se rencontre plus que dans des pays d'importance secondaire où la vie politique est peu développée, la Hollande, le Portugal, la Suède. Mais l'histoire nous offre des exemples de présidences non électives d'assemblées électives dans un grand pays comme la France qui a connu, à côté des périodes de liberté, des périodes de compression politique.

Deux types principaux se présentent à nous, le type des

(1) Esmein, *Droit Constitutionnel*, 4e édit., p. 788.

présidents du Corps législatif, sous le second Empire, nommés par le chef de l'Etat, sous la seule condition d'être pris parmi les députés, et le type des présidents de la Chambre des Députés, sous la Restauration, nommés par le Roi sur une liste de cinq membres présentés par la Chambre. Le premier système aboutit à la méconnaissance absolue des droits et des intérêts des assemblées législatives dans la nomination de leur président. Il fait en fin de compte du président l'homme du pouvoir exécutif chargé de surveiller l'assemblée dans l'intérêt du souverain. Le second système est moins absolu; il fait coopérer l'assemblée et le pouvoir exécutif dans la nomination du président; il ne permet pas au gouvernement d'imposer à l'assemblée un homme qui lui sera désagréable: mais il ne permet pas non plus à l'assemblée de choisir l'homme qui a sa sympathie et sa confiance, et en fin de compte il donne le dernier mot au gouvernement pour la désignation du président. Le président est donc toujours plus ou moins, au fauteuil, l'homme du souverain qui l'a nommé et, si la présentation faite par l'assemblée lui impose des devoirs envers elle, leur accomplissement en est rendu plus difficile par le caractère incertain que lui donne son origine.

Tout cela n'est presque plus que de l'histoire pour les assemblées électives. Mais il n'en est pas de même pour les assemblées qui n'émanent pas du suffrage populaire et qui, sous des noms différents, jouent le rôle de chambres hautes dans les divers pays d'Europe. Le droit de nommer le président de ces assemblées s'est maintenu au profit du gouvernement sous des formes variées. Tantôt le chef de l'Etat choisit lui-même, parmi les membres de l'assemblée, l'homme qui la présidera; tantôt il ne peut que nommer indirectement son président qui est de droit un haut dignitaire ou un fonctionnaire désigné à l'avance par la constitution. Quel que soit le système adopté, il aboutit à priver l'assemblée du droit d'élire son président, symbole de son indépendance, mais son caractère

même, résultant de son mode de recrutement et de sa composition, explique et justifie dans une certaine mesure le droit du souverain. Aussi le rencontre-t-on encore dans beaucoup de pays où la chambre élective possède pourtant le droit de nommer son président.

* * *

Dans tous ces cas, et de quelque façon qu'il soit nommé par le chef de l'Etat, le président reste toujours l'homme du souverain que son origine même rend suspect à l'assemblée. En aurait-il le désir, il ne puise pas dans son mode de nomination la force nécessaire pour défendre les droits et sauvegarder l'indépendance de l'assemblée qu'il préside. L'élection par l'assemblée est en réalité nécessaire pour donner à l'institution de la présidence tout son développement. Elle seule peut conférer à ses titulaires l'autorité dont ils ont besoin dans l'exécution de leur difficile mission. Un président doit parler au nom de la Chambre pour être écouté et obéi par ses collègues et il ne peut le faire qu'autant que, nommé par la Chambre elle-même, il peut légitimement s'en dire le représentant. C'est là, du reste, le système qui a triomphé dans presque tous les Etats, au moins pour la présidence des assemblées électives. Il a toutefois abouti, suivant les pays, à des types très divers de présidents.

L'Angleterre nous offre tout d'abord, avec le speaker de sa Chambre des Communes, un type de présidents respectable autant par son ancienneté que par son caractère. Au milieu de toutes les transformations du monde politique et de la société, malgré les changements apportés à la composition de la vieille assemblée, le speaker a réussi à conserver jusqu'à aujourd'hui, sous le costume antique qu'il revêt pour présider la Chambre, le caractère traditionnel avec lequel il la préside. Le respect dont l'entourent ses collègues montre bien au vi-

siteur étranger qu'il ne se trouve pas en présence d'un président ordinaire d'assemblée politique. Le speaker est en réalité un magistrat qui, au fauteuil présidentiel, doit oublier son parti et ses opinions politiques pour prendre, dans la direction des débats, l'état d'esprit d'un juge impartial. Président de la Chambre, il doit traiter de la même façon ses amis et ses adversaires politiques ou plutôt ne voir en tous les députés que des justiciables auxquels il doit une stricte impartialité. Représentant de la Chambre, il doit agir et parler au nom de l'assemblée entière et non pas au nom du parti auquel il a appartenu. Son titre de gloire le plus certain et la condition même de son maintien au fauteuil présidentiel est le respect du caractère impartial que lui donnent les traditions du parlement anglais.

A l'opposé de ce type, se présente celui du speaker de la Chambre des Représentants, aux Etats-Unis d'Amérique. Historiquement, le speaker de la Chambre des Représentants descend du speaker anglais dont il porte le nom et dont il a en apparence les mêmes attributions. De bonne heure, les deux types de présidents ont pourtant profondément différé. Sous l'action du règlement de la Chambre qui a donné au speaker des Représentants une attribution d'ordre politique extrêmement importante, la nomination des comités de l'assemblée, sous l'influence aussi de la coutume et des mœurs nationales, le caractère du speaker de la Chambre des Représentants s'est différencié presque tout de suite de celui du speaker de la Chambre des Communes. Le speaker américain est apparu, non comme un magistrat, mais comme un homme politique, un chef de parti qui doit rester tel au fauteuil de la présidence et auquel ses attributions nouvelles ne font que conférer une influence plus étendue. Ainsi le speaker peut, dans la direction des débats, conserver et manifester l'esprit de parti. Il peut de même employer au profit de son parti l'influence que lui donne la nomination des comi-

tés de l'assemblée. Il suffit de rappeler ici que ces comités ont concentré en fait dans leur sein le pouvoir législatif de la Chambre et exercent un contrôle très étroit sur la marche de l'administration pour avoir une idée du pouvoir que le speaker de la Chambre des Représentants retire de leur direction. Comme l'a dit un auteur américain (1), il est dès aujourd'hui plus puissant pour le bien et pour le mal que le président de l'Union lui-même.

Les présidents des assemblées françaises réalisent un type intermédiaire entre celui du speaker anglais et celui du speaker américain. Ils n'ont aucuns des pouvoirs extraordinaires qui appartiennent au speaker américain et d'autre part il a été de règle jusqu'à aujourd'hui que leur premier devoir au fauteuil présidentiel était l'impartialité dans la direction des débats. En apparence, ils se rapprochent donc du type anglais. Pourtant la ressemblance est toute superficielle et l'esprit de l'institution est profondément différent. Tandis que le speaker de la Chambre des Communes est un magistrat qui exerce une fonction quasi-judiciaire, les présidents des assemblées françaises demeurent des hommes politiques qui, élus par un parti, en restent membres, peuvent continuer à l'inspirer et à le diriger et, en dehors des séances de la Chambre, peuvent mettre à son service l'influence dont ils disposent. Il convient même de signaler que, dans ces derniers temps, s'est manifestée une certaine tendance à lier plus étroitement encore le sort des présidents à celui de leur parti et à les rapprocher ainsi des speakers américains. La France n'en possède pas moins un type original de présidents, qui, nous le verrons, se retrouve dans ses grandes lignes dans la plupart des pays du continent européen.

(1) M. Bushnell Hart, *The speaker as premier*, p. 19, dans *Practical Essays on american Government*. New-York, 1893.

III

En présence de la diversité des présidences d'assemblées et de la variété des types présidentiels, une recherche théorique et absolue de la meilleure organisation de la présidence paraît une œuvre tout à fait vaine et impossible. Elle a pourtant été entreprise au XVIII[e] siècle par Bentham, dans son ouvrage sur la *Tactique des assemblées législatives*, où l'auteur essaie de déterminer *in abstracto* les meilleures conditions de fonctionnement des assemblées délibérantes. Arrivant à la présidence, Bentham essaie d'établir que le président d'une assemblée législative doit être unique — permanent — toujours subordonné à l'assemblée — n'y exerçant d'autres fonctions que celles de son office — élu par elle seule — amovible par elle seule (1). Au nom des principes ainsi formulés, Bentham est amené à condamner l'organisation même de la présidence de la Chambre des Communes, qui, sur certains points, s'écarte du type idéal décrit par lui.

Une telle recherche ne peut être qu'un jeu d'esprit sans utilité pratique. A raison même de la diversité des assemblées politiques et de la variété des mœurs parlementaires, il est impossible d'établir un type idéal et uniforme de président d'assemblée. L'organisation de la présidence doit être en réalité adaptée à l'organisation de l'assemblée et au régime politique du pays. Ainsi sa variété est la condition même de sa perfection. On peut indiquer dans chaque pays ses avantages et ses inconvénients, les critiques qu'elle soulève et les améliorations dont elle est susceptible. On ne peut faire une pareille recherche dans l'absolu.

(1) V. Bentham, *Tactique des assemblées législatives*, ch. VI. Du président, éd. Dumont, 1822, t. I, pp. 65 et s.

Tout au plus peut-on poser rapidement les différentes questions que fait naître l'organisation de la présidence pour se rendre compte de la façon dont elles ont été résolues par les législations positives. Aussi bien, certaines de ces questions, telle que celle du mode d'élection, sont-elles redevenues aujourd'hui d'actualité. Il existe en effet actuellement en France un courant d'opinion d'après lequel, contrairement à l'usage général des asssemblées délibérantes, le président devrait être élu non pas au scrutin secret mais au scrutin public, et des propositions ont été déposées tendant à la modification en ce sens du réglement de la Chambre des Députés (1). On dit en faveur de cette opinion que le scrutin public est seul conforme à la dignité de l'assemblée, qu'il permet seul le maintien des groupements parlementaires que des raisons personnelles ou des intrigues de couloirs ont trop beau jeu pour défaire quand le vote est secret. Sans vouloir trancher à l'avance cette question que nous retrouverons, on peut faire remarquer qu'en général le scrutin secret a été la règle des assemblées délibérantes toutes les fois qu'il s'est agi de questions de personnes et en particulier de l'élection du président. Bentham a dit ici non sans raison : « Le régime secret sera donc convenable, en général, dans les élections. Les votes se donnent-ils de vive voix? Il n'est personne qui ne sache à quel point l'amitié, l'espérance ou la crainte ôtent la liberté des suffrages (2) ». Il est vrai que le vote public assure mieux la cohésion des groupes politiques. Mais les considérations politiques doivent-elles être prédominantes dans l'élection présidentielle ? Ainsi posée, la question ne comporte pas de réponse *à priori ;* elle est susceptible de recevoir des

(1) V. la proposition François Fournier et Gouzy (Séance du 2 février 1905. Session ordinaire de 1905. *Annexe* n° 2.226), et le rapport de M. Dauzon (Séance du 1er décembre 1905. Session extraordinaire de 1905. *Annexe* n° 2.805).

(2) Bentham, *op. cit.*, ch. xxiv, p. 186.

solutions différentes suivant le caractère de chaque présidence.

Quelle doit être la durée des fonctions d'un président d'assemblée ? Ici encore, la question ne saurait être résolue uniformément dans les différents pays. On comprend que le speaker de la Chambre des Communes anglaise qui ne représente pas à la présidence un parti politique puisse occuper le fauteuil tant que ses forces lui permettent de le faire. On comprend, au contraire, que, dans une assemblée où le sort du président est lié à celui de son parti, l'élection ait lieu pour une assez courte période de temps. Les solutions positives ont extrêmement varié. Tantôt le président est élu pour toute la durée d'un parlement (1), tantôt pour la durée d'une année (2), tantôt même pour un laps de temps extrêmement court, un mois ou une quinzaine de jours (3). D'une façon générale, on peut dire que les courtes présidences ont l'inconvénient de ne pas permettre au président d'acquérir la continuité de vues et l'autorité dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions ; les longues présidences peuvent avoir celui d'imposer à l'assemblée un président vieilli ou qui n'est plus en communauté de vues avec elle (4). Autant qu'on peut en formuler une, la solution intermédiaire paraît donc la plus raisonnable.

La situation parlementaire du président et son droit de vote ont donné lieu également à de vives discussssions. Le président d'une assemblée politique peut-il continuer à

(1) C'est la solution anglaise. Mais en fait, le speaker de la Chambre des Communes est presque toujours réélu et préside plusieurs parlements.

(2) En France, actuellement, le président est élu en fait pour un an. V. loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 11.

(3) Il en a été ainsi en France sous les assemblées de la Révolution.

(4) On peut signaler, à ce propos, une solution curieuse de la constitution australienne. Le speaker de la Chambre conserve ses fonctions tant qu'il n'en a pas été relevé par un vote formel de l'assemblée (sect. 37 de la Constitution).

prendre part aux discussions et aux votes de l'assemblée ou doit-il faire abnégation de sa propre personnalité pour se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions ? Il semble qu'un président qui renoncera à exercer ses droits de député aura plus de force pour remplir sa mission présidentielle, mais ce sera au prix d'un sacrifice qui peut être pénible pour lui-même et pour son parti. Son attitude devra donc dépendre de la conception que possède chaque pays de la présidence. Dans la majorité des assemblées parlementaires, le président qui, en montant au fauteuil présidentiel, ne perd pas la qualité de député, possède aujourd'hui le droit incontestable de prendre part aux délibérations et aux votes de l'assemblée. Mais dans beaucoup de pays et en France notamment, la pratique parlementaire l'empêche d'en user. On considère que son autorité ne pourra qu'être renforcée de son désintéressement au moins apparent dans la direction des débats (1).

Une bonne organisation de la présidence doit enfin prévoir et permettre le remplacement du président qui peut être empêché par des raisons fort diverses de tenir ses fonctions. L'activité des assemblées législatives modernes rend absolument indispensable l'institution d'une vice-présidence dont les titulaires auront, dans la direction des débats, les mêmes attributions que le président. Cette nécessité a été sentie en Angleterre même où pendant longtemps pourtant le speaker a été le seul président de la Chambre des Communes institué par le réglement, imprévoyance qui scandalisait Bentham (2).

(1) Bentham avait condamné énergiquement le vote présidentiel comme contraire au caractère même de son président idéal qui ne devait pas se mêler aux discussions de l'assemblée et à ses luttes politiques (V. *op. cit.*, ch. VI, p. 70) Il était obligé de reconnaître pourtant que la pratique des assemblées délibérantes n'était pas en ce sens. A la Chambre des Communes elle même, en effet, le speaker avait, en cas de partage de l'assemblée, le droit de la départager par son vote, et ce droit il le possède encore de nos jours.

(2) BENTHAM, *op. cit.*, ch. VI, p. 66.

Mais la Chambre des Communes a dû suivre l'exemple des assemblées européennes et créer, depuis le milieu du XIXe siècle, une vice-présidence qui a été réorganisée tout récemment en 1902 (1).

Si l'on ne peut ainsi déterminer *a priori* les règles idéales d'organisation de la présidence, encore moins peut-on tracer à l'avance le portrait du président idéal. Les qualités que la Chambre des Communes exige de son speaker ne sont pas celles qui peuvent faire un bon speaker de la Chambre des Représentants des Etats-Unis. Chaque assemblée aura donc à choisir son président en recherchant en lui les qualités qui peuvent le servir au fauteuil présidentiel suivant le caractère de la fonction et les attributions qu'elle lui confère. Tout au plus peut-on dire, comme une vérité d'évidence, qu'un bon président ne devra être ni trop jeune ni trop âgé pour avoir à la fois l'autorité et l'énergie nécessaires à ses fonctions, qu'il devra être au courant des traditions et des usages parlementaires, qu'il devra enfin posséder un tempérament qui lui permette de dominer et de conduire l'assemblée.

La réunion chez un même homme des qualités qui font un bon président est chose rare. Aussi l'histoire parlementaire nous offre-t-elle de nombreux exemples de présidents qui, ayant réussi dans leurs fonctions, y ont été maintenus longtemps par la confiance de l'assemblée. Leur nom et leur personnalité illustreront les pages de cette étude. Aussi bien est-il nécessaire, pour tracer un tableau fidèle des différentes présidences, de tenir compte de l'élément personnel que leurs titulaires y ont apporté. Telle présidence peut être, sous l'empire des mêmes textes, profondément différente suivant le caractère et le genre d'esprit de ceux qui l'occupent. Ce côté psychologique de la question ne doit pas être négligé.

(1) V. *infra*, l. II, 1re partie, ch. II, § 4.

⁂

Tout ce qui précède montre assez l'esprit dans lequel cette étude a été entreprise et la façon dont elle sera conduite. Il est impossible d'éparpiller les différents éléments des diverses présidences pour les présenter dans un ordre logique et théorique. Il faut au contraire décrire chacune d'elles en la replaçant dans son milieu et en tenant compte de tous les éléments, même de fait, qui ont pu servir à la constituer. Il ne faut pourtant pas renoncer à introduire dans cette étude les idées générales qui peuvent l'éclairer. Autant une construction théorique serait vaine et artificielle, autant une étude fragmentaire et détaillée de chaque présidence serait fastidieuse.

Les présidents d'assemblées, nous l'avons vu, peuvent tenir leurs fonctions soit d'une désignation du chef de l'Etat soit d'une élection faite par l'assemblée elle-même. Dans le premier cas, la présidence est une sorte de fonction publique qui, conférée par le souverain, comporte le droit de présider en son nom les délibérations de l'assemblée et dont les titulaires sont chargés de surveiller et de contenir une assemblée élective dont on se méfie ou exercent simplement une charge honorifique à la tête d'une assemblée aristocratique non élective. Dans le second cas, la présidence est une magistrature élective représentative de l'assemblée elle-même qui peut du reste apparaître sous des aspects variés.

C'est à la présidence non élective que nous consacrerons la première partie de cette étude en l'examinant sous les divers aspects qu'elle a revêtus et en prenant pour exemples, en France, les types historiques de la présidence du Corps législatif sous le premier et le second Empires et de la Chambre des Députés sous la Restauration, à l'étranger les types actuels les plus intéressants aussi bien pour la présidence des chambres hautes que pour la présidence des chambres basses.

Dans la deuxième partie de cette étude nous nous attacherons à décrire l'aspect moderne de la présidence en étudiant les présidences électives. Ici encore, des types très divers s'offriront à nos yeux, le speaker de la Chambre de Communes anglaise, le speaker de la Chambre des Représentants des Etats-Unis, les présidents des assemblées européennes françaises et étrangères. Nous aurons à préciser leur caractère, leur rôle et leurs attributions en replaçant chaque présidence dans le cadre de l'assemblée législative et l'ensemble des institutions politiques du pays.

LIVRE PREMIER

LES PRÉSIDENCES NON ÉLECTIVES

PREMIÈRE PARTIE

LA PRÉSIDENCE DES CHAMBRES BASSES

CHAPITRE PREMIER

LA PRÉSIDENCE DU CORPS LÉGISLATIF SOUS LE PREMIER ET LE SECOND EMPIRES

Les institutions du premier et du second Empires offrent entre elles une analogie qui ne doit être ni méconnue ni exagérée. Sans doute, par son mode de nomination et sa composition, le Corps législatif de 1852 présentait un caractère tout différent de celui qu'avait revêtu le Corps législatif de 1804 et le rôle de son président fut tout autre que celui des présidents du Corps législatif du premier Empire. Mais dans l'esprit et dans la lettre des constitutions, les institutions se ressemblent et sont proches parentes. Sous les deux régimes, on trouve d'un côté un chef d'Etat, titulaire du pouvoir exécutif, représentant du peuple ou se disant tel, responsable exclusivement devant lui, et, le principe monarchique et héréditaire rendant cette responsabilité illusoire, gouvernant souverainement la nation par l'intermédiaire de ministres qui ne

sont que ses agents ; d'un autre côté, un pouvoir législatif séparé complètement du pouvoir exécutif et n'ayant aucune action sur lui, enfermé étroitement dans sa mission propre qui est de faire les lois et de voter le budget, pouvoir faible d'ailleurs, malgré ses prérogatives législatives et financières, parce qu'il est placé sous la subordination du pouvoir exécutif qui l'a dépouillé du droit d'initiative et qui possède vis-à-vis de lui des prérogatives rendant impossible toute tentative d'émancipation.

Sous deux régimes aussi semblables en théorie, l'institution de la présidence devait nécessairement revêtir le même caractère initial, sauf à prendre, suivant les époques et les hommes qui l'ont successivement occupée, des aspects différents. Et, en effet, à quelque instant que l'on se place des périodes que nous examinons, jusqu'au moment du moins où, avec le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, le second Empire perd son caractère primitif pour devenir de plus en plus une monarchie parlementaire subordonnée au pouvoir législatif, la présidence du Corps législatif n'est à aucun degré la magistrature élective que la pratique des assemblées modernes a révélée ; c'est une sorte de fonction publique, dont le titulaire, nommé par le chef de l'Etat, avec ou sans présentation de l'assemblée qu'il va présider, reste toujours plus ou moins au fauteuil l'homme du chef de l'Etat qui l'y a placé et auquel il reste attaché par le double lien de la reconnaissance et de l'intérêt.

Le premier Empire, qui avait supprimé l'élection comme mode de recrutement du Corps législatif pour la remplacer par un droit de présentation et transformé peu à peu les députés en fonctionnaires législatifs chargés de voter aveuglément les projets de lois qu'on leur présentait, ne pouvait évidemment laisser à une telle assemblée le droit d'élire son président. Ce droit aurait été une anomalie dans un régime de compression générale, où la source de tout pouvoir et de toute autorité

était dans l'Empereur. La seule concession que l'Empereur pouvait faire au Corps législatif était de lui confier le soin de composer une liste de présentation sur laquelle il choisirait l'homme qui serait chargé de présider l'assemblée. C'est là, en effet, le système en vigueur depuis le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII jusqu'au sénatus-consulte du 17 novembre 1813, système conforme du reste à l'esprit des institutions de l'époque et qui fonctionna conformément à cet esprit, qui amena au fauteuil présidentiel des hommes pénétrés de reconnaissance pour le maître qui les avait nommés et dont le rôle essentiel consista à signifier ses volontés à l'assemblée. Et malgré tout, ce système ne donnait pas encore entière satisfaction à l'Empereur qui redoutait toujours un réveil d'indépendance de la nation et du Corps législatif. A la fin de l'Empire, le sénatus-consulte du 17 novembre 1813 venait enlever au Corps législatif le droit de présenter lui-même à l'Empereur les candidats à la présidence pour conférer au chef de l'Etat un pouvoir discrétionnaire de nomination. Ainsi disparaissait le dernier vestige d'indépendance que le Corps législatif possédait encore.

On est quelque peu étonné de retrouver ce même système de pouvoir arbitraire et de nomination discrétionnaire sous le second Empire où le Corps législatif émane du suffrage populaire et, en théorie au moins, se trouve indépendant du pouvoir exécutif. Le droit de l'Empereur de nommer le président de l'assemblée, sans que cette assemblée ait même le droit de désigner à l'Empereur les hommes qui lui paraissent indiqués pour remplir dignement la fonction présidentielle, apparaît ici comme un empiétement du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, en contradiction avec le large système électif qui assure le recrutement de l'assemblée. En réalité, pourtant, cette conception de la présidence est d'accord avec l'esprit général des institutions.

Le second Empire est plein, en effet, de ces contradictions.

Il excelle à retenir d'une main ce qu'il donne de l'autre. Il a l'air d'accorder la liberté politique en donnant à la nation le droit de nommer ses représentants au suffrage universel, mais il a soin de priver de tout pouvoir réel et des garanties essentielles d'indépendance ce Corps législatif en qui le pouvoir exécutif voit un rival et dont il se méfie. Il lui refuse le droit d'initiative en matière législative et ne lui accorde le droit d'amendement qu'avec des restrictions qui en rendent l'exercice illusoire ; il lui enlève toute action sur la marche du gouvernement et accorde pourtant au gouvernement le droit de le convoquer, de l'ajourner et de le dissoudre à son gré. Il place enfin à sa tête un homme qui sera, dans toutes les circonstances, le représentant de l'Empereur auprès de l'assemblée et qui sera chargé de briser ses moindres tentatives de résistance. L'institution de la présidence ainsi comprise est donc la rançon et la contre-partie du recrutement du corps au suffrage universel.

Et cela ne veut pas dire toutefois que ce président, homme de l'Empereur, sera, vis-à-vis du Corps législatif, une sorte de tyran, chargé de le mener à sa guise au nom du chef de l'Etat. Non, cela ne cadrerait plus avec l'époque, les vagues aspirations de l'Empereur vers un régime plus libéral tout en restant autoritaire, le caractère enfin des hommes ou tout au moins de certains des hommes que la faveur impériale devait placer à la tête de l'assemblée. Le président du Corps législatif sous le second Empire, quoique nommé exclusivement par l'Empereur et quoique restant d'ailleurs au fauteuil l'homme de l'Empereur, sut être, en même temps, au moins quand il s'appela de Morny, l'homme de l'assemblée, toujours prêt, autant par élégance naturelle d'esprit que par convictions politiques, à défendre ses prérogatives et à se faire son interprète auprès de l'Empereur. Il fut, nous le verrons, l'instigateur et l'auteur principal du décret du 24 novembre 1860 qui, en accordant au Corps législatif le droit de voter

une adresse à l'Empereur, en réponse au discours du trône, et en instituant ainsi une discussion annuelle sur les actes et la politique du gouvernement, modifia le caractère du second Empire et prépara sa transformation en monarchie parlementaire. L'institution de la présidence devait suivre une marche analogue et les transformations du régime préparaient sa transformation que venait opérer à la fin de l'Empire le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 accordant au Corps législatif le droit d'élire librement son président. Une telle évolution, accomplie sous l'action même des hommes qui avaient été investis par l'Empereur des fonctions présidentielles et dont le dernier, M. Schneider, eut l'habileté de se faire accepter comme président élu du Corps législatif qu'il avait d'abord présidé au nom de l'Empereur, mérite assurément qu'on la suive de près. Mais auparavant nous devons montrer ce qu'a été la présidence du Corps législatif sous le premier Empire.

LA PRÉSIDENCE DU CORPS LÉGISLATIF SOUS LE PREMIER EMPIRE

Recruté au moyen du mécanisme compliqué des listes de présentation qui aboutissait en fin de compte à la nomination de ses membres par le Sénat, fonctionnant du reste dans une époque où le chef de l'Etat abaissait devant lui les institutions et les hommes pour se grandir lui-même, le Corps législatif du premier Empire, privé de toutes les garanties d'indépendance, était condamné par la logique des choses à devenir le serviteur docile du maître devant qui tout s'inclinait et dont il tenait indirectement ses pouvoirs. L'organisation même du travail législatif telle qu'elle était réglée par la constitution devait contribuer à ce résultat. Partagé en réalité entre deux assemblées, le Tribunat qui discutait les lois et le Corps législatif qui les votait silencieusement, le pouvoir législatif ainsi divisé n'était plus que l'ombre d'un pouvoir indépendant et, devant une lutte impossible, ne pouvait songer qu'à exécuter fidèlement les volontés du chef du pouvoir exécutif.

L'institution de la présidence fut ce qu'elle devait être presque fatalement dans une telle organisation, fonction publique exercée au nom de l'Empereur et dont les titulaires devaient se faire les serviteurs de l'Empereur. Dès le Consulat, les mœurs de l'époque avaient préparé d'ailleurs sa transfor-

mation juridique. En l'an X, au lendemain de la conclusion du Concordat, le Sénat avait profité d'une certaine opposition qui s'était manifestée dans le Corps législatif et le Tribunat pour éliminer, sous prétexte de renouvellement, les hommes indépendants de ces deux assemblées, et dès lors l'esprit de servilité s'était donné libre carrière. Un président élu par de telles assemblées ne pouvait être que le fidèle écho de la pensée du chef de l'Etat de qui tout émanait ; son rôle devait consister surtout à se faire l'interprète des sentiments de reconnaissance et d'admiration du Corps législatif. Et, en effet, le 16 floréal an X (6 mai 1802), après la conclusion de la paix d'Amiens, le président élu du Corps législatif, Lobjoy, après avoir fait un éloge enthousiaste du premier Consul qu'il plaçait fort au-dessus d'Alexandre et de Solon, n'hésitait pas à faire la critique du gouvernement libre et à se transformer en apôtre du despotisme (1).

* * *

Pourtant, un président, même admirateur de sa personne, qui ne tenait pas ses pouvoirs de lui, ne suffisait pas encore au premier Consul. Pour mettre l'institution de la présidence d'accord avec l'esprit des institutions de l'époque, il lui fallait enlever au Corps législatif le droit de nommer son président pour se réserver à lui-même ce droit de nomination. La réforme fut réalisée par le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII que Treilhard commentait ainsi : « Afin, disait-il, d'établir de nouveaux liens entre les grands pouvoirs et de maintenir dans l'Etat une heureuse harmonie, il convenait que le premier Consul nommât désormais le président et les

(1) V. Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire*, t I, p. 504.

questeurs du Corps législatif sur une liste de candidats quintuple pour le président et triple pour les questeurs (1). »

Le 15 nivose an XII, la session fut ouverte et en exécution du sénatus-consulte du 28 frimaire, le Corps législatif choisit comme candidats à la présidence Toulongeon, Latour-Maubourg, Viennot-Vaublanc, Masséna et Fontanes. Le premier Consul manifesta son mépris pour les décisions de l'assemblée en choisissant Fontanes qui était le dernier sur la liste. Dès son début, au reste, le nouveau président justifia le choix du maître qui l'avait nommé par un de ces discours qui allaient seuls révéler au public l'existence du Corps législatif et dont le ton élégant et le langage fleuri dissimulaient mal la servilité. Après avoir fait un éloge outré du premier Consul, après avoir glorifié les institutions actuelles de la France et celui qui les perfectionnait tous les jours, Fontanes se félicita d'être appelé à la présidence du Corps législatif « au moment où ses délibérations mieux motivées devaient avoir un caractère plus utile, au moment où le nouveau Charlemagne promettait de venir imprimer lui-même à l'ouverture des sessions un caractère plus grand et plus solennel (2). » Lors de la transformation du consulat à vie en Empire, et bien que le Corps législatif fut en vacances, Fontanes prit l'initiative de réunir ses membres présents à Paris pour leur faire voter une adresse de félicitations au nouveau monarque.

Mais en même temps le Corps législatif manifestait de vagues aspirations vers un régime plus libéral. Il avait espéré que l'avènement de l'Empire et le rétablissement définitif de l'ordre qui en était la conséquence entraînerait l'avènement d'institutions moins compressives et le président Fontanes, malgré sa docilité, n'hésitait pas à se faire l'interprète de ce sentiment : « Le gouvernement impérial, disait-il, confirmera

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, I, p. 520.
(2) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, I, p. 521.

tous les bienfaits du gouvernement consulaire et va les accroître encore. Le premier n'aura pas besoin d'employer la même force que le second... La monarchie renaît, la liberté ne peut mourir : la dictature cesse et l'autorité naturelle commence (1). »

Mais l'Empereur, qui n'avait cherché dans l'établissement de l'Empire qu'un moyen de renforcer son autorité, restait sourd à ces demandes et à ces invitations. Les modifications apportées aux institutions consulaires pour les transformer en institutions impériales n'avaient en réalité pour but que de faire disparaître les derniers vestiges d'institutions libres pour faire pénétrer partout la pensée du chef de l'Etat. Le Tribunat qui, sous le Consulat, avait manifesté quelques velléités d'indépendance, était réorganisé et amoindri par sa division en trois sections, en attendant d'être supprimé par le sénatus-consulte du 19 août 1807. Les membres du Corps législatif, autrefois muet, recouvraient, il est vrai, le droit de parole quand le corps était formé en comité général (2), mais aucune décision ne pouvait être prise dans ces séances et les votes devaient toujours être émis sans discussion dans les séances ordinaires. A partir de l'avènement de l'Empire, le Corps législatif est du reste complètement annihilé. Composé de propriétaires et de fonctionnaires qui venaient passer chaque année quelques mois à Paris pendant les courtes sessions du corps, il cesse d'avoir l'aspect d'une assemblée représentative pour devenir une sorte de conseil législatif appelé à voter sans discussion les projets de lois proposés par le gouvernement et défendus devant lui par les membres du Conseil d'Etat.

Ce que pouvait être le rôle du président d'une telle as-

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, I, p. 531-532.

(2) Ce comité général, qui était secret, ne pouvait se former que sur la demande des orateurs du Conseil d'Etat ou de cinquante membres présents ou sur l'invitation du président pour affaires intérieures du corps.

semblée, tout cela permet de le supposer. Ses fonctions présidentielles proprement dites étaient réduites à rien par l'organisation même du corps. Maintenir l'ordre dans les débats était chose facile dans une assemblée où le droit de parole était strictement réglementé, où d'ailleurs personne n'aurait eu le courage de parler librement et de faire échec à l'autorité du président délégué de l'Empereur. Diriger les discussions dans ces conditions ne pouvait être non plus une tâche pénible. Au jour fixé pour la discussion d'une proposition, après le rapport du président de la commission compétente, le Corps législatif adoptait immédiatement, sans débats, la mesure proposée et le *Moniteur* reproduit à peu près invariablement la formule suivante : « Aucun orateur du Conseil d'Etat ou de la commission ne demandant la parole, la discussion est fermée, le Corps législatif délibère sur le projet et le convertit en loi. » Une telle docilité rendait même inutile l'application des pénalités prévues par le règlement (1) et le président n'avait pas à faire usage du pouvoir disciplinaire dont il était investi.

En réalité, ses fonctions étaient autres. C'était l'intermédiaire tout indiqué entre l'Empereur et le Corps législatif, le fonctionnaire chargé de faire connaître aux législateurs la pensée de l'Empereur et d'interpréter auprès de l'Empereur les sentiments du Corps législatif. C'était également l'homme qui avait pour tâche de faire dans toutes les circonstances l'éloge du chef de l'Etat et de justifier ses paroles et ses mesures alors même qu'elles abaissaient le corps dont ses fonctions auraient dû le faire le défenseur. Qu'on en juge : En 1808, pendant la guerre d'Espagne, l'Impératrice, au cours d'une réception, s'était avisée de remercier le Corps législatif « qui représente la nation ». Quelques jours après

(1) Ces pénalités étaient le rappel à l'ordre, la censure et les arrêts prononcés par l'assemblée elle-même.

paraissait au *Moniteur* une note qui déniait au Corps législatif le caractère représentatif pour le qualifier de « conseil législatif » et de « réunion des mandataires des collèges électoraux ». Le président Fontanes, loin de protester contre une pareille interprétation qui dénaturait d'une façon humiliante le caractère du Corps législatif, renchérissait au contraire dans le sens de la note impériale : « Oui, s'écriait-il, peu de jours après l'incident, le Corps législatif aime à reconnaître qu'il n'est qu'une émanation des collèges électoraux... Il est fier d'en sortir et d'y rentrer puisqu'il peut offrir en leur nom, sans aucun intérêt pour lui-même, l'hommage de trente millions d'hommes au souverain le plus digne de les gouverner (1). »

Le 24 janvier 1810, le comte de Montesquiou fut nommé par décret président du Corps législatif en remplacement de Fontanes devenu grand-maître de l'Université, et la présidence perdit ainsi sa dernière prérogative, celle du langage fleuri et de la flatterie élégante ; le ton des présidents allait descendre encore plus bas dans la servilité. En apportant le décret de clôture de la session de 1810, le comte Regnault de Saint-Jean d'Angely, conseiller d'Etat, disait, après avoir rappelé les lois votées pendant la session : « Voilà l'analyse des travaux auxquels vous avez été spécialement associés ; la France doit en recueillir les fruits et vous devez en partager la reconnaissance. Mais combien il est d'autres événements auxquels vous n'avez participé que par votre admiration. » Le président du Corps législatif se trouvait flatté d'un tel compliment et répondait au nom du corps : « MM. les conseillers d'Etat, les témoignages de satisfaction que sa Majesté veut bien donner au Corps législatif pouvaient seuls terminer glorieusement une session déjà si recommandable par le genre de nos travaux (1). » Le

(1) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, I, p. 568.

(1) V. Eugène Pierre, *Histoire des Assemblées politiques*, I, p. 320 et suiv. Comme le dit M. Pierre, les sessions n'avaient pourtant rien de recomman-

comte de Montesquiou ne s'en tenait pas du reste aux discours. Il savait, le cas échéant, prendre l'initiative d'actes qu'il présentait comme des hommages à la majesté impériale et qui n'étaient en réalité que de la basse courtisanerie. Au mois de juillet 1811, trois mois après la naissance du roi de Rome, il proposa gravement à l'assemblée qu'il présidait de nommer une commission de vingt-cinq membres pour aller offrir à sa Majesté le roi de Rome l'hommage du respect et de la fidélité du Corps législatif. Le procès verbal de la séance du 25 juillet constate que la députation fut reçue à Saint-Cloud par le jeune prince et qu'en son nom sa gouvernante adressa de vifs remerciements aux législateurs (2). Ce fut le seul acte important de la session de 1811 qui dura moins de quarante jours.

La docilité du Corps législatif et de son président autorisait toutes les entreprises contre lui. En 1812, le Corps législatif ne fut pas convoqué et le budget fut établi illégalement par décret. En 1813, le Corps législatif se réunit le 14 février pour une session d'un mois pendant laquelle il ne fit pas autre chose que voter les impôts. Pas un membre n'osa faire remarquer que la session de 1812 n'avait pas eu lieu. En revanche, les orateurs du gouvernement annonçaient l'intention de l'Empereur de convoquer désormais de plus en plus rarement le Corps législatif. Son étonnant président, le comte de Montesquiou, n'hésitait pas à se féliciter de ces intentions et répondait à ce sentiment de méfiance par un hymne de louange : « Le Corps législatif ne borne point son ministère à des sessions momentanées ; réuni, il est l'exemple de la fidélité ; séparé, il en est encore le modèle. Son occupa-

dable. Tous les projets de lois qu'on apportait étaient votés sans discussion ; les séances se passaient en discussions littéraires sur les ouvrages offerts aux députés ; pour occuper ses loisirs, le Corps législatif se transformait en Académie !

(2) V. Duvergier de Hauranne, *op, cit.*, I, p. 589.

tion la plus constante est de rechercher les bienfaits du gouvernement et d'en publier les mérites. (1) »

. . .

L'Empereur ne pouvait vraiment souhaiter à la présidence du Corps législatif un serviteur plus zélé et l'on ne comprendrait pas la pensée qui a inspiré le sénatus-consulte du 17 novembre 1813 et qui l'a conduit à enlever à une assemblée aussi humble le droit de lui présenter des candidats aux fonctions présidentielles si l'on ne se rappelait qu'à la fin de 1813 la prospérité de l'Empire a cessé et que les revers militaires ont commencé. A partir de cette époque, l'Empereur, s'il a toujours le même désir de domination, n'a plus la même confiance en l'avenir du régime qu'il a établi ; la crainte d'un réveil de la nation comprimée par lui et de la naissance d'une opposition parlementaire hante son esprit et, comme les tyrans antiques, l'entraîne à des mesures arbitraires et despotiques pour consolider sa puissance ébranlée.

L'exposé des motifs et la discussion au Sénat du sénatus-consulte de 1813 sont, à cet égard, très significatifs. On y voit, sous des termes voilés, apparaître la crainte que le Corps législatif fasse un jour un choix qui déplairait à l'Empereur et le mettrait dans l'embarras pour la nomination du président : « Sans doute, disait à la séance du 15 novembre le comte Chaptal, rapporteur du sénatus-consulte, jusqu'à ce jour l'Empereur a trouvé à faire d'heureux choix parmi les candidats qui lui ont été présentés, mais la sagesse du gouvernement essentiellement prévoyante doit supposer le cas où la candidature pour la présidence ne présenterait au choix de sa Majesté que des hommes qui lui seraient inconnus ou qui ne lui paraîtraient pas réunir toutes les qualités conve-

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, I, p. 591.

nables pour remplir dignement une place aussi éminente. Il y aurait alors embarras dans le choix ou danger d'en faire un mauvais, ce qui pourrait avoir des suites fâcheuses (1) ».

Ces considérations qui décelaient un certain manque de confiance de l'Empereur en la soumission du Corps législatif étaient d'ailleurs dissimulées et n'apparaissaient qu'au second plan, au milieu d'autres que l'exposé des motifs du sénatus-consulte développait à loisirs dans un langage qui ne faisait qu'en faire ressortir l'insolence : « Comme une des prérogatives du Corps législatif, y lisait-on, est de pouvoir parvenir directement jusqu'au souverain, par l'organe de son président, il a paru, pour que ces communications pussent être plus utiles à la chose publique et spécialement au Corps législatif, qu'il était convenable que le président se trouvât déjà personnellement connu de l'Empereur. De cette manière, le Corps législatif et chacun de ses membres seront assurés de trouver dans son président un intermédiaire, un guide et un appui. Il est d'ailleurs dans le palais des étiquettes, des formes qu'il est convenable de connaître et qui, faute d'être bien connues, peuvent donner lieu à des méprises, à des lenteurs que les corps interprètent toujours mal. Tout cela est évité par la mesure que nous vous proposons. » L'exposé des motifs ajoutait : « On avait d'abord été tenté de dire que le Corps législatif serait toujours présidé par un grand dignitaire, un grand officier de l'Empire ou un ministre d'Etat, mais l'avis du conseil privé a été que cette limitation aurait l'inconvénient de priver les membres du Corps législatif de l'avantage d'être nommé à la présidence (2). » Ainsi, la possibilité pour l'un de ses membres d'être investi des fonctions présidentielles, telle était la seule prérogative que le Corps législatif conservât dans cette organisation de la présidence, et cette seule

(1) V. *Moniteur* du 17 novembre 1813, p. 1.284.
(2) V. *Moniteur* du 17 novembre 1813, p. 1.284.

concession apparaissait comme une faveur immense que lui faisait le gouvernement impérial !

Encore ne devait-il pas en jouir en fait. A la suite du sénatus-consulte de 1813, le duc de Massa fut nommé, par décret du 23 novembre, président du Corps législatif dont il ne faisait pas partie. Cette nomination ne souleva sur le champ aucune protestation malgré tout ce qu'elle avait de critiquable. Si les questions de légalité avaient eu encore à cette époque une importance quelconque, on aurait pourtant pu se demander si elle était régulière. Mais la question ne fut pas soulevée et la gravité des circonstances lui enlevait d'ailleurs de son importance.

L'Empereur, en ouvrant la session de 1813, avait fait appel au concours du Corps législatif et ne lui avait pas dissimulé les périls de la situation extérieure. A la fin de décembre 1813, Regnault de Saint-Jean d'Angely donnait lecture d'un décret enjoignant au Corps législatif de nommer une commission de cinq membres pour recevoir communication des pièces relatives aux dernières négociations diplomatiques. C'est au sein de cette commission que, sous la poussée des événements, se réveilla, sinon l'esprit d'opposition, au moins l'esprit de critique. Pour la première fois, le gouvernement fut mis en échec lors de la nomination de la commission et le Corps législatif élut comme membres des personnages qui allaient faire preuve d'une certaine indépendance. C'étaient MM. Lainé, Gallois, Flaugergues, Raynouard et Maine de Biran qui, sous la présidence du duc de Massa, président du Corps législatif, et malgré son intervention constante, allaient prendre leur mission très au sérieux et examiner de très près les pièces qui leur étaient soumises.

Au sein de cette commission, le président du Corps législatif s'était donné pour rôle de réfréner l'ardeur des commissaires enquêteurs et d'empêcher les questions indiscrètes : « Ce que vous demandez est contraire à la Consti-

tution », disait-il un jour à M. Flaugergues qui avait le courage de lui répondre : « Il n'y a d'inconstitutionnel ici que vos fonctions et votre présence (1). » Le duc de Massa, en fidèle serviteur de l'Empereur, s'employa également auprès de M. Lainé, nommé rapporteur, pour que les termes de son rapport, qui devait être lu au Corps législatif, fussent aussi atténués que possible. La délibération de l'assemblée, à la suite de ce rapport, eut lieu à huis-clos ; il n'y eut pas de compte-rendu des séances ; on sait cependant que le président, duc de Massa, blessa et irrita profondément l'assemblée par son langage, son attitude et sa façon de présider. Le duc de Massa, imposé par l'Empire au Corps législatif, n'avait pas réussi dans sa mission. Quelques jours avant la discussion du rapport de M. Lainé, M. d'Hauterive signalait au duc de Vicence l'influence fâcheuse que les manières communes du président, ses formes épaisses et son esprit naturellement lent et borné exerçaient sur la conduite des affaires et demandait si, pour le service de l'Empereur, le duc de Massa ne pourrait pas écrire à sa Majesté qu'il venait d'avoir une nouvelle attaque de paralysie (2).

L'Empereur n'eut d'ailleurs pas le temps d'essayer de sauver l'institution en confiant à un autre homme les fonctions présidentielles. L'ajournement du Corps législatif fut sa réponse au rapport de M. Lainé. L'assemblée ne devait plus se réunir que le 3 avril 1814 pour adhérer à la déchéance de l'Empereur, sous la présidence, non plus du duc de Massa, mais de Félix Faulcon élu pour la circonstance par ceux de ses collègues qui avaient répondu à la convocation. Les institutions de l'Empire, imaginées pour la glorification d'un homme et dans un vain désir de domination, disparaissaient toutes seules avec la bonne fortune de cet homme, et lors-

(1) V. Lançon, *Essai sur l'esprit politique dans les Assemblées françaises*, I, p. 89 et suiv.

(2) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, II, p. 29.

qu'après la fin de la première Restauration, l'Empereur essaya de rénover l'Empire par l'avènement d'institutions libérales, il dut reconnaître au Corps législatif redevenu électif le droit de désigner son président en se réservant seulement le droit d'en approuver la nomination (1). Cette approbation, il n'osa pas d'ailleurs la refuser dans la seule circonstance où il eut l'occasion de faire usage de son droit (2).

(1) Acte additionnel de 1815, art. 9.

(2) Il en avait pourtant été fortement tenté. La Chambre des Cent-Jours avait élu Lanjuinais pour président. La personnalité de Lanjuinais, sénateur de l'Empire, qui avait provoqué sa déclaration de déchéance, était très désagréable à l'Empereur qui, en outre, désirait voir nommer aux fonctions présidentielles soit son frère Lucien, soit un de ses ministres d'Etat. On eut une certaine peine à lui faire confirmer le choix de l'assemblée et cette confirmation donna lieu à un incident parlementaire qui révéla l'existence, dans la Chambre des Cent-Jours, d'un très vif sentiment de son indépendance. V. Duvergier de Hauranne, *op cit.*, III, p. 4 et s. Lanjuinais, en montant au fauteuil présidentiel, se déclara « uni à l'Empereur et dévoué à la patrie ». Ces expressions furent remarquées et commentées.

LA PRÉSIDENCE DU CORPS LÉGISLATIF
SOUS LE SECOND EMPIRE

I

§ I. — La présidence de 1852 à 1860

Malgré le souvenir des présidences électives qui avaient existé au temps des institutions libres, la Constitution du 14 janvier 1852 revenait, pour la désignation du président du Corps législatif, au système le plus compressif, celui d'après lequel le président était nommé discrétionnairement par le chef de l'Etat sans autre condition que d'être pris parmi les députés (1). Ce droit du chef de l'Etat, s'il paraissait au premier abord en contradiction avec le recrutement du corps au suffrage universel, était du reste, nous l'avons vu, en harmonie avec l'esprit général des institutions. Un Corps législatif qui n'avait pas le droit d'initiative en matière législative et dont le droit d'amendement était subordonné à l'approbation préalable du Conseil d'Etat (2), qui, dépourvu de toute action sur le pouvoir exécutif, était cependant placé sous sa subordination et pouvait être dissous par lui, dont les membres, nommés deux fois, une première fois par le gouvernement dans les conseils ministériels, une seconde fois par un corps électo-

(1) Constitution du 14 janvier 1852. Art. 43.

(2) Constitution du 14 janvier 1852, art. 40. V. les articles 50 et 51 du décret organique du 22 mars 1852 réglementant ce droit d'amendement.

ral docile, conservaient dans l'exercice de leurs fonctions une âme de candidat officiel, n'était évidemment que l'ombre d'une représentation nationale et, n'ayant que l'apparence d'un pouvoir indépendant, ne pouvait s'offusquer de voir à sa tête un président imposé qui dirigeait ses délibérations au nom de l'Empereur.

Tout d'ailleurs contribuait à faire oublier les institutions parlementaires que la France avait connues et à accentuer le nouveau caractère du Corps législatif et de la présidence. La salle du Palais-Bourbon, où la Chambre des Députés avait siégé sous la monarchie de Juillet, avait été transformée et avait revêtu un autre aspect. La tribune, où des voix illustres avaient retenti sous le règne de Louis-Philippe, avait été abattue et remplacée par le banc où siègeaient en uniforme les membres du Conseil d'Etat chargés de soutenir, au nom du gouvernement, la discussion des projets de lois. Les députés devaient parler de leur place : si elle était trop mal située, le président pouvait seulement les autoriser à en changer temporairement. Il avait bien été question au début d'installer sur un point favorable une sorte de pupitre-tribune ; mais le premier président du Corps législatif, M. Billault, avait vu là une apparence de retour aux errements parlementaires et le projet avait été abandonné (1). Enfin le nombre des places réservées au public avait été diminué de moitié : il n'y avait plus qu'une seule rangée de tribunes accessibles seulement aux personnes privilégiées munies de cartes d'entrée : « Tout avait été disposé, dit M. de La Gorce, l'historien récent du second Empire, pour que l'éloquence fût mal à l'aise, pour que la publicité fût restreinte, pour que l'apparence fût celle d'un vaste conseil général bien plus que d'une assemblée politique » (2).

(1) V. Corentin Guyho, *Études d'histoire parlementaire*, 3e série. l'*Empire inédit*, 1892, p. 42.
(2) De la Gorce, *Histoire du second Empire*, t. I, p. 62.

L'esprit de l'assemblée correspondait du reste à son aspect matériel et au rôle que la Constitution avait voulu lui donner. Le Corps législatif ne ressemblait que de loin aux assemblées des régimes antérieurs. Il était composé d'hommes nouveaux, propriétaires, agriculteurs, industriels, qui s'étaient ralliés à l'Empire parce qu'il leur assurait l'ordre et la sécurité et qui, à ce prix, lui avaient fait le sacrifice de la liberté politique. Ils n'étaient pas tous des adulateurs du régime impérial mais ils se sentaient faibles devant le pouvoir, et les familiers de l'Empereur avaient facilement raison de leurs velléités de résistance. Ils avaient du reste conscience de la modestie de leur tâche et, convaincus par les théoriciens du régime qu'ils n'avaient aucun rôle politique à jouer, ils se résignaient à être les fonctionnaires législatifs que la Constitution avait voulus, émargeant au budget pendant les mois de sessions, siègeant en uniforme dans les cérémonies publiques et votant d'ailleurs docilement tous les projets de lois qui leur étaient présentés au nom du gouvernement.

Dans une telle assemblée où l'ordre était rarement troublé, la tâche du président ne pouvait être, à ce point de vue, bien pénible. Elle était facilitée du reste par son caractère même de représentant de l'Empereur. Dans un régime où tout pouvoir venait du chef de l'Etat, cette qualité donnait au président une supériorité sur ses collègues et contribuait à renforcer son autorité ; on le respectait d'autant plus qu'on le craignait un peu. Ce n'est pas à dire d'ailleurs que le président du Corps législatif fut investi d'un pouvoir disciplinaire redoutable. Les prérogatives dont il disposait étaient au contraire restreintes et inférieures à celles que possèdent aujourd'hui les présidents élus de nos assemblées législatives. Le rappel à la question, le rappel à l'ordre avec ou sans inscription au procès-verbal, telles étaient les seules armes que lui confiât le décret du 22 mars 1852 sur la tenue

des séances du Corps législatif (1). Mais si légères qu'elles fussent, ces pénalités étaient largement suffisantes pour assurer le maintien de l'ordre. Les rappels à l'ordre tombant d'une place aussi élevée et d'une bouche aussi autorisée paraissaient aux députés une peine rigoureuse dont ils redoutaient et évitaient l'application. Ainsi, le Corps législatif, au moins dans les premières années de l'Empire, se conduisait en quelque sorte tout seul par la seule crainte révérencielle du chef de l'Etat, toujours présent aux délibérations en la personne de l'homme qu'il avait choisi pour les présider.

Mais, en dehors de ses fonctions présidentielles proprement dites qui consistaient à ouvrir et lever les séances, donner la parole aux membres de l'assemblée, poser les questions et consulter l'assemblée pour le règlement de l'ordre du jour, le président du Corps législatif tenait de la Constitution une action particulière et significative sur la reproduction des débats. L'article 13 du sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852 distinguait, à ce point de vue, entre les procès-verbaux et les comptes-rendus. Le président du Corps législatif avait la haute main sur la rédaction des procès-verbaux qui était confiée à des rédacteurs spéciaux nommés par lui. Ces procès-verbaux, tout à fait à l'origine, avaient été la seule publicité accordée aux débats par la voie de la presse. De bonne heure, ils avaient été accompagnés de comptes-rendus purement analytiques dans lesquels les discours étaient reproduits sous une forme froide et impersonnelle. Ces comptes-rendus devaient être soumis à la censure d'une commission composée des présidents des sept bureaux de l'assemblée et du président du Corps législatif qui avait

(1) Les pénalités supérieures, l'interdiction de parole et l'exclusion pendant cinq jours de la salle des séances, étaient prononcées par l'assemblée elle-même sur la proposition du président. V. art. 63 à 66 du décret du 22 mars 1852.

voix prépondérante en cas de partage. Les orateurs n'avaient même pas la faculté de publier librement leurs discours à leurs frais : ils ne pouvaient le faire qu'après en avoir obtenu l'autorisation de la commission des présidents (1), et pendant les premières années, sous la présidence de M. Billault, ces autorisations furent très parcimonieusement accordées (2). On le voit, l'action du président du Corps législatif ne s'exerçait pas seulement sur les débats, à l'intérieur de l'assemblée. Elle se prolongeait en quelque sorte au dehors, suivait la reproduction et la publication de ces débats par la voie de la presse et n'en laissait percer que ce qui convenait à un régime ennemi du bruit. Les discussions gênantes que le président ne pouvait éviter en séance étaient de la sorte à peu près supprimées par lui du compte-rendu officiel. Ainsi la liberté de parole était étouffée deux fois par l'homme qui aurait dû la protéger et ce qu'il pouvait encore se dire de paroles indépendantes à l'intérieur du Palais-Bourbon ne pénétrait pas jusqu'au public.

I

La présidence de M. Billault marque le point culminant de ce régime autoritaire qui devait s'assouplir, quelques années plus tard, sous l'habile influence de M. de Morny. M. Billault n'était pas pourtant, par ses antécédents, un partisan de la politique de compression. Ancien membre du parti libéral sous la Monarchie de Juillet, ancien partisan du droit au travail sous la République de 1848, il avait commencé par vivre

(1) V. art. 74 du décret organique du 22 mars 1852.

(2) Il y en eut dix en 1852, cinq en 1853, neuf en 1854. V. Cor. Guyho, *Empire inédit*, p. 46.

de la vie parlementaire et il était mal venu à en renier les traditions. Aussi, dit M. de La Gorce, « l'impression fut pénible quand on entendit un homme qui avait grandi uniquement par la parole faire en termes d'une sécheresse hautaine le procès du régime parlementaire et ceux-là mêmes qui se résignaient le plus à une tâche modeste furent affligés d'une si étrange palinodie (1). » M. Billault n'avait d'ailleurs pas toutes les qualités requises pour la présidence. Il avait conservé des luttes parlementaires auxquelles il avait pris part un goût de l'action qui le desservait au fauteuil ; son éloquence s'accommodait mal du rôle quelque peu passif auquel il était condamné ; son caractère vif et emporté lui faisait quelquefois dépasser la mesure dans le blâme et la répression. Avec un talent incontestable, M. Billault n'eut pas, au fauteuil présidentiel, l'autorité que ses fonctions semblaient devoir lui donner et son règne fut surtout celui de la crainte.

Son tort fut en somme de prendre trop à la lettre le rôle que la Constitution lui attribuait et de se faire exclusivement au fauteuil l'homme de l'Empereur. Il ne comprit pas tout ce qu'avait d'ingrat et de difficile le rôle de président nommé d'une chambre élective. Il n'eut pas assez de bonne grâce pour faire oublier ce que sa mission pouvait avoir de pénible et assez de tact pour se faire pardonner son origine. Il ne comprit pas non plus que le régime compressif établi par la constitution du 14 janvier 1852 ne pourrait se maintenir en pratique et ne sut pas prévoir l'évolution vers un régime libéral et parlementaire que le second Empire allait réaliser, une fois l'ordre restauré. Au lieu d'aider à cette évolution et de préparer la transformation du régime, comme devait le faire plus tard son successeur de Morny, il fut le partisan de l'autorité et de la compression à outrance ; il contraria le Corps législatif dans ses faibles tentatives d'émancipation : il prétendit

(1) De la Gorce, *op. cit.*, I, p. 52.

le mener d'une main de fer qu'il ne chercha pas à dissimuler sous le gant de velours. A cause de cela, son règne fut de courte durée et sa présidence éphémère.

Pendant les trois années qu'elle dura, de 1852 à 1854, il avait eu le temps pourtant de lui donner l'empreinte autoritaire qui est la marque de toutes les institutions du second Empire à son début. Serviteur d'autant plus zélé de l'Empereur qu'il avait à se faire pardonner ses antécédents libéraux, il se donna pour mission d'étouffer au Corps législatif toutes les protestations que firent entendre contre l'Empire naissant les quelques députés royalistes que comptait alors le Corps législatif. Au moment du plébiscite qui rétablissait l'Empire héréditaire, plusieurs députés avaient fait parvenir au président des lettres de démission qu'il avait lues publiquement. Le 28 février 1853, M. Billault reçoit la démission du comte Werner de Mérode conçue en termes dont la vivacité l'effraie. Le président, plus préoccupé de ne pas déplaire à l'Empereur que de maintenir les traditions de l'assemblée, se borne à annoncer en séance qu'il a reçu une lettre de démission de M. de Mérode et se hâte de passer à un autre sujet (1). Au cours de cette session de 1853, M. Billault eut des démêlés avec un autre député royaliste, M. Bouhier de l'Escluse, à propos du serment imposé par le décret du 31 décembre 1852 que se refusait à prêter le député royaliste. A la séance du 15 février, M. Bouhier avait fait parvenir au président une longue lettre dont M. Billault annonce l'envoi à la chambre. M. Bouhier en ayant réclamé la lecture, M. Billault, en homme prudent, déclara qu'il désirait en prendre connaissance pour son compte avant d'en faire la lecture publique et on le vit aussitôt parcourir la lettre, un crayon à la main, en soulignant certaines expressions. Sa lecture terminée, le président se lève et dit : « Jamais aucune parole approchant même de très loin de celles qui sont con-

(1) V. Cor. Guyho, *op. cit. Les beaux jours du second Empire*, p. 24.

tenues dans la lettre de M. Bouhier de l'Escluse n'est sortie, dans cette enceinte, de la bouche des députés qui y siègent. M. Bouhier de l'Escluse attaque la souveraineté nationale qui a placé à notre tête l'Empereur Napoléon III : sa lettre ne sera donc pas lue (1). » C'est en vain que M. Bouhier de l'Escluse protesta contre la prétention du président. M. Billault ne voulut rien entendre et se borna à lui accorder un délai de quinze jours pour prêter le serment constitutionnel (2).

Le président Billault devait se heurter, pendant les sessions de 1853 et de 1854, à une opposition beaucoup plus redoutable, celle d'une ancienne illustration de la tribune française, Montalembert. Le 20 mai 1853, Montalembert combattit très vivement l'article du budget des recettes qui attribuait à l'Etat le produit de la vente des biens de la famille d'Orléans (3). Cette discussion était fort gênante pour M. Billault qui avait eu autrefois des relations avec les d'Orléans et qui voulait éviter des critiques au gouvernement impérial sur un point qui lui était sensible. Aussi le discours de Montalembert fut-il, à tout instant, interrompu par le président ; le compte-rendu officiel, quoique soigneusement élagué par sa censure, porte des traces de ces interruptions et de l'embarras dans lequel se trouvait M. Billault. A un certain moment, répondant à un mot de Montalembert, le président déclare « que l'on peut tout dire dans cette enceinte, mais à une condition, c'est de respecter la constitution et les droits de l'Empire », c'est-

(1) V. Cor. Guyho, *op. cit. Les beaux jours du second Empire*, p. 26 et s.

(2) A l'expiration de ce délai, les incidents recommencèrent. M. Billault déclara qu'il considérait M. Bouhier comme démissionnaire et, à la séance du 5 mars, prit ses dispositions pour l'empêcher de pénétrer dans la salle des séances. Il y réussit, et le député royaliste dut se retirer sans avoir pu jouer jusqu'au bout le rôle de Manuel.

(3) L'ensemble des articles du budget n'en devait pas moins être adopté par 233 suffrages sur 237. Montalembert, bien que vivement applaudi, n'avait pu amener à voter avec lui que trois députés !

à-dire, pour qui sait lire entre les lignes, de ne pas parler de politique. A un autre instant, Montalembert fait allusion au passé politique de M. Billault et déclare qu'il ne comprendrait pas qu'ayant été l'avocat du duc d'Aumale, il lui fermât la bouche, à lui, l'avocat désintéressé d'un roi mort dans l'exil. Le président embarrassé répond à cela « qu'il n'a jamais attaqué ni la charte ni les lois de son pays, qu'il a toujours respecté son serment ; ce devoir, pratiqué par lui, doit l'être par tous. » Du compte-rendu officiel a disparu d'ailleurs le passage où Montalembert a rappelé à M. Billault le temps où ils faisaient partie ensemble d'assemblées républicaines (1). Le président savait ainsi compléter son énergique censure des paroles par une censure des écrits tout aussi rigoureuse.

Dès le premier jour, M. Billault avait, à ce point de vue, averti les rédacteurs des procès-verbaux et des comptes-rendus que rien de saillant ne serait toléré, et il y veillait au besoin personnellement avec un soin jaloux. Il avait bien fait établir dès 1852 un service de sténographes, mais cette sténographie était seulement destinée à servir de moyen de vérification pour la rédaction des comptes-rendus et elle n'était pas publiée (2). Les rédactions officielles revues par le président constituaient donc la seule reproduction des débats. Un exemple significatif donnera une idée de la façon dont M. Billault s'acquittait de sa mission. La session de 1853 devait être close le 13 mai. Le 5 mai, un député, M. Kœnigswarter se fit l'écho du sentiment général en déclarant qu'il n'était pas décidé à voter au pas de course les projets im-

(1) V. sur l'ensemble de cet incident, Cor. Guyho, *op. cit. Les beaux jours du second Empire*, p. 115 et s.

(2) Elle était du reste conservée par M. Billault lui-même qui a toujours refusé de s'en dessaisir. M. Cor. Guyho, *op. cit. Empire inédit*, p. 46 et s., raconte comment, malgré tous les efforts tentés, il a été impossible de la retrouver.

portants qui étaient déposés en fin de session. Voici comment cet incident est rapporté au compte-rendu officiel : « *Après quelques observations de M. Kœnigswarter*, le Corps législatif... etc. » Cela permet à M. Billault de faire, le 6 mai, après avoir pris les ordres de l'Empereur, une déclaration qui, après l'escamotage du discours de M. Kœnigswarter, paraît spontanée. Le président reconnaît que la chambre doit consacrer tout le temps nécessaire à l'examen des projets à l'ordre du jour et il annonce que si le temps dont elle dispose ne suffisait pas il y serait pourvu par un décret impérial (1).

Le président Billault, qui cherchait à éviter autour de l'assemblée tout bruit qui aurait pu ramener sur elle l'attention publique, était d'ailleurs hostile à toute reproduction intégrale des débats, alors même qu'elle aurait lieu pour le compte et aux frais des députés. Au sein de la commission des présidents, il s'efforçait de faire rejeter toutes les demandes introduites par les députés pour être autorisés à publier leurs discours. Il n'hésitait même pas à agir directement auprès des députés pour les amener à retirer leurs demandes. Au cours de la session de 1853, un député de l'Orne assez obscur, M. de Sainte-Croix, avait demandé l'autorisation de publier un de ses discours sur un projet de loi portant allocation d'un crédit de 2.700.000 francs à répartir entre les anciens militaires de la République et de l'Empire. Ce n'était pas là un sujet bien passionnant. Néanmoins, M. de Sainte-Croix, le lendemain de sa demande, était mandé dans le cabinet de M. Billault qui le priait de ne pas insister : « *On* désirait n'avoir à donner aucune autorisation semblable ; c'était une règle générale qu'*on* avait adoptée, *on* ne pouvait pas faire d'exception en sa faveur et *on* lui saurait gré de retirer une requête qu'*on* se verrait à regret obligé de rejeter. »

(1) V. Cor. Guyho, *op. cit. Les beaux jours du second Empire*, p. 129.

M. Billault avait déjà obtenu de la sorte le désistement de plusieurs députés. Il fut surpris de voir M. de Sainte-Croix, fort de son bon droit, protester et s'entêter et dut soumettre sa demande à la commission des présidents. Malgré l'opposition du président du Corps législatif, celle-ci accorda d'ailleurs l'autorisation demandée. L'obstination de M. de Sainte-Croix avait eu raison de la mauvaise volonté de M. Billault (1).

A cette époque, il était d'usage que le président du Corps législatif fît chaque année un rapport à l'Empereur sur les principaux actes de la session et la marche des travaux parlementaires. Ce rapport aurait été, pour un président indépendant, un moyen de faire entendre au chef de l'État les vœux du Corps législatif et de se faire entre eux l'intermédiaire qui aurait pu les rapprocher. Mais M. Billault était plus préoccupé de ne pas mécontenter l'Empereur que de contenter le Corps législatif et s'il se hasardait parfois à se faire l'interprète de certains désirs de l'assemblée, c'était toujours dans des termes qui étaient ceux d'un fonctionnaire docile et dévoué non d'un président d'une assemblée indépendante.

Le rapport du 31 mai 1853 sur la session de 1853 débutait par des déclarations d'un optimisme officiel et des flatteries pour le régime impérial. A la fin seulement, M. Billault signalait les regrets qui s'étaient manifestés dans l'assemblée en présence de l'accroissement des dépenses locales et de l'habitude prise par le gouvernement de présenter dans les fins de sessions les projets de lois les plus délicats. Mais voici dans quels termes réservés et prudents il s'exprimait : « Le Corps législatif, disait-il, *a paru penser* que, quand le gouvernement s'applique à diminuer le plus

(1) V. sur cet incident, Cor. Guyho, *op. cit. Les beaux jours du second Empire*, p. 132.

possible les charges générales, il importait que ce bienfait ne fût pas neutralisé par la progression contraire des charges locales (1). » Voici maintenant le biais ingénieux dont se servait le président pour amener le gouvernement à renoncer à la pratique qui avait mécontenté le Corps législatif : « Votre Majesté, disait-il, prêtant à l'Empereur des intentions qui correspondaient aux vœux du Corps législatif, désire qu'en règle générale les principaux projets de lois préparés pour la Chambre soient, autant que possible, présentés dès le début de la session et cette sage disposition du travail législatif sera certainement pratiquée pour la session prochaine (2). » M. Billault, comme effrayé de sa hardiesse, se hâtait de prendre la défense des dispositions constitutionnelles qui restreignaient le droit d'amendement et privaient ainsi le Corps législatif d'une de ses prérogatives essentielles. Il n'hésitait même pas à applaudir à l'espèce de sujétion dans laquelle le Corps législatif était tombé et au silence qui s'était fait autour de ses délibérations : « En résumé, Sire, disait-il en terminant, le Corps législatif a continué pendant cette session à s'associer loyalement à tout ce que votre sagesse a projeté pour la prospérité publique. Il a fait un laborieux et utile usage du temps qui lui était donné ; nos paroles ont, il est vrai, fait au dehors moins de bruit qu'autrefois, mais en politique comme en industrie les meilleurs rouages ne sont pas ceux qui font le plus de bruit (3). »

Ce langage n'était pas évidemment de nature à rehausser le prestige du Corps législatif et M. Billault se trouvait diminué lui-même de tout ce qu'il avait fait pour abaisser le corps qu'il présidait. Avec un tempérament autoritaire, il n'eut jamais sur lui qu'une médiocre autorité : « Imposé par le

(1) V. Cor. Guyho, *op. cit. Les beaux jours du second Empire*, p. 21.
(2) V. Cor. Guyho, *op. cit. Les beaux jours du second Empire*, p. 22
(3) V. Cor. Guyho, *op. cit.*, *Les beaux jours du second Empire*, p. 23.

gouvernement à l'assemblée, a dit M. Guyho (1), il n'avait pas assez cherché à se faire l'homme de la Chambre près du pouvoir ; il était resté trop visiblement le représentant de l'Empereur auprès du Corps législatif. Il descendait au rôle ingrat de pion de collège dans une classe qui n'est tranquille que parce qu'elle n'est pas nombreuse. Il entrait inutilement en conflit avec les présidents des bureaux pour les heures de convocation des commissions. Il s'aigrissait lui-même des antipathies qu'il soulevait. La majorité guettait d'un œil à la fois malicieux et malveillant ses emportements, ses manques de tact, ses abus d'autorité ; elle réclamait sourdement quand il appréciait mal un vote et quand il lui imposait un scrutin public. Un jour qu'il était fort enrhumé, il se fit apporter un verre d'eau, réminiscence parlementaire à laquelle il s'était opposé quand il s'agissait des autres ; il eut beau dissimuler ce malencontreux verre d'eau, le placer derrière sa sonnette : ses précautions furent inutiles et un léger murmure parcourut les bancs lorsqu'il le porta subrepticement à ses lèvres ; petit détail, sans doute, mais qui peint d'un trait la situation ! »

Cette situation ne devait pas d'ailleurs se prolonger bien longtemps. A la fin de l'année 1854, M. Billault recevait le poste de ministre de l'Intérieur, plus approprié à son caractère, et il était remplacé à la présidence du Corps législatif par le comte de Morny, son successeur dès longtemps désigné.

II

L'histoire de M. de Morny est trop connue pour qu'il soit besoin de la refaire ici (2). Fils adultérin de la reine Hortense

(1) Cor. Guyho, *op. cit.*, *Les beaux jours du second Empire*, pp. 134-135.

(2) V. De la Gorce, *op. cit.*, II, p. 29. — Cor. Guyho, *op. cit.*, *Empire inédit*. — De Maricourt, *Mme de Souza et sa famille*.

et du comte de Flahaut, élevé à l'anglaise par son père naturel et sa grand'mère M[me] de Souza, lieutenant de lanciers à 22 ans, puis démissionnaire après avoir fait la campagne d'Algérie et roi de la mode dans les salons parisiens, de Morny se trouva de bonne heure par ses origines et ses relations dans une situation mondaine très en vue. Ayant désiré y joindre une situation politique, il eut l'habileté de se faire élire député, sous le règne de Louis-Philippe, par les électeurs censitaires du Puy-de-Dôme et commença sa carrière politique en soutenant de ses votes le gouvernement de Louis-Philippe. Il n'avait du reste aucun goût pour l'opposition et l'avouait lui-même. Son mot à l'Opéra-Comique où il paraissait le 1[er] décembre, pendant la nuit du coup d'Etat, est resté célèbre. Une grande dame lui ayant demandé : « On assure qu'on va balayer la Chambre. Que ferez-vous, monsieur de Morny? — Madame, répondit-il, s'il y a un coup de balai, je tâcherai de me mettre du côté du manche. » C'est ce qu'il devait faire cette nuit même où il contresignait en sortant du théâtre les décrets du chef de l'Etat qui dissolvaient l'assemblée législative et établissaient la dictature. Mais le coup d'Etat effectué et le nouveau régime à peine établi, de Morny, que ses intérêts autant que ses dédains de grand seigneur pour la démocratie avaient poussé du côté du prince Louis Napoléon, se retirait volontairement et quittait en un beau geste le ministère de l'Intérieur pour ne pas contresigner le décret qui confisquait les biens de la famille d'Orléans. Il devait employer les trois années qui s'écoulèrent jusqu'à son avènement à la présidence du Corps législatif à refaire dans des spéculations sa fortune ébranlée et à soutenir, comme député, le gouvernement dans les circonstances difficiles (1). Enfin le 26 dé-

(1) V. sur l'attitude de Morny dans des discussions qui eurent lieu au Corps législatif, pendant la session de 1854, sur une demande en autorisation de poursuites contre Montalembert : Cou. Guyho, *Empire inédit*, p. 195 et s. De Morny déclara que les poursuites étaient maladroites, mais qu'il

cembre 1854, à l'ouverture de la session de 1855, de Morny prenait possession du fauteuil présidentiel et, après avoir déclaré, pour établir son autorité, qu'il était appelé au fauteuil par la volonté de l'Empereur, annonçait son intention de diriger les travaux communs avec la plus parfaite impartialité (1).

Il se flattait un peu en parlant de son impartialité ou flattait peut-être les députés sur lesquels il cherchait à prendre de l'ascendant, mais il n'en allait pas moins révéler dans ses nouvelles fonctions des qualités présidentielles de premier ordre. Sans doute, ces qualités n'étaient pas celles de ses prédécesseurs, les présidents élus des assemblées parlementaires, et le Corps législatif n'avait pas d'ailleurs le même caractère que les anciennes assemblées. Plus restreint en nombre (2), moins passionné dans les discussions, il ressemblait plutôt qu'à une assemblée politique à un vaste salon, à un cercle mondain dont de Morny, par ses qualités et ses défauts, se trouvait naturellement le président. Cette présidence n'exigeait ni un organe imposant, ni une énergie infatigable : il y fallait simplement du tact, de la bonne grâce et de l'autorité. Or c'était là ce qui distinguait M. de Morny. Déjà, comme député, il s'était révélé le vrai chef de la majorité et à diverses reprises il avait réussi à rallier au gouvernement cette majorité hésitante (3). La présidence allait lui permettre de fonder définitivement son empire, de renforcer l'autorité de sa personne par l'autorité de ses fonctions et en même temps de donner à ces fonctions un éclat qu'elles n'avaient pas connu avec son prédécesseur.

convenait de les autoriser pour épargner un échec au gouvernement. L'autorisation fut votée par 184 voix contre 51.

(1) V. Cor. Guyho, *Empire inédit*, pp. 104-105.

(2) Il comprenait seulement 260 députés.

(3) « Il suffisait, a dit de lui M. Guyho (*Empire inédit*, p. 74), qu'il se levât, qu'il dit quelques mots de cette voix brève et impérieuse qui lui était particulière pour que toutes les têtes s'inclinassent obéissantes. »

Son caractère hautain et ses tendances aristocratiques répugnaient, en effet, aux petits procédés par lesquels M. Billault avait essayé inutilement de grandir le président en abaissant ses collègues. Son élégance d'esprit et de manières lui rendait trop ingrat le rôle de surveillant que s'était attribué à lui-même M. Billault. Une certaine indolence de nature et une horreur d'artiste et d'homme du monde pour tout ce qui trouble l'ordre et l'harmonie allaient lui faire apporter une large tolérance, au moins extérieure, dans la direction des débats et, par crainte des incidents et des discussions, donner à ses collègues une liberté de parole qu'ils devaient apprécier.

Ses moyens de domination étaient ailleurs. Si M. Billault avait cherché à mener le Corps législatif par la force et par la contrainte, de Morny allait le diriger par la bonne grâce et le charme autoritaire qui se dégageait de sa personne. Brillant représentant de l'esprit du second Empire, il devait, comme le régime lui-même, s'efforcer de dissimuler la servitude et l'entourer d'avantages qui la rendraient presque aussi agréable que la libérté. Dans une époque qui cachait et endormait ses souffrances sous les fêtes et les spéculations, en ces jours brillants que l'on a appelés les beaux jours du second Empire, de Morny, homme de plaisirs et homme d'affaires, sachant plaire à tous, cachant sous des dehors aimables ses tendances autoritaires, était bien le président qui pouvait satisfaire le mieux une assemblée résignée à se contenter de son rôle effacé pourvu qu'on le lui dissimulât et résolue à servir fidèlement l'Empire à condition qu'on eut pour elle des égards extérieurs. Par son tact, de Morny pouvait précisément se rendre compte de ces susceptibilités et, en évitant de les provoquer, tarir les sources même d'irritation. Un incident parlementaire venait-il à se produire, son sang-froid et son habileté lui permettaient de le diriger et de lui trouver une heureuse solution. Il mettait tant de politesse dans ses observations que vis-à-vis de lui

la résistance eût paru de mauvais ton. Il assurait à tout le monde une sérieuse liberté de parole sans laisser cette liberté dégénérer en licence et, de cette voix, d'ordinaire lassée et traînante, qui prenait volontiers à la chambre une allure brève et impérieuse, savait arrêter d'un mot la discussion quand elle s'égarait. Il affectait du reste l'impartialité, n'hésitant pas à exercer sa verve même aux dépens des membres de la majorité quand c'étaient des orateurs ennuyeux et fatigants : « Ayant ainsi gagné en gros ses collègues, dit M. de La Gorce, il s'employa à les conquérir un à un. Il était assez versé dans l'agriculture pour complaire aux propriétaires ruraux, assez rompu aux affaires pour éblouir les hommes de négoce ou d'industrie, assez artiste et assez lettré pour séduire par des causeries élevées, assez grand seigneur pour que les plus qualifiés tinssent à haut prix son commerce. Parlant à tous un langage approprié, il semblait avoir pour chacun des égards particuliers et laissait partout une haute idée de ses connaissances universelles (1). »

Son empire ainsi établi, de Morny put tout se permettre à la présidence sans que ses prétentions suscitassent la moindre opposition parmi ses collègues. Il n'hésita pas à cumuler avec ses fonctions présidentielles la qualité de chef de la majorité, mettant dans les circonstances graves sa parole et son autorité au service du gouvernement. Il mena le Corps législatif d'une main souple mais ferme, le domptant par son sang-froid et ses manières hautaines, par son persiflage ironique et souvent insolent : « Par son sang-froid, dit M. de La Gorce, il dominait l'assemblée et d'un mot précis, tantôt spirituel, tantôt brisant, coupait court à tout débat indiscret ou seulement oiseux. Par son persiflage, il intimidait et plus d'une harangue fut arrêtée par un demi-sourire qui, compris et répété par ses fidèles, créait une impression de glaciale in-

(1) De la Gorce, *op. cit.*, II, p. 29.

différence pire que l'hostilité (1). » — « Quand les hommes de notre génération, dit M. Guyho, rappellent leurs souvenirs de jeunesse, ils le voient encore présider. Il trônait à demi-renversé, le bras droit replié sur le vaste dossier de son fauteuil. Il écoutait, sans en avoir l'air, n'intervenant que lorsque sa sonnette était nécessaire pour rétablir l'ordre ou sa parole pour rappeler un député à la question. Il avait l'air de s'effacer le plus possible... Souvent un député s'écriait : « Jamais autrefois on n'eût laissé dire de pareilles choses ». Il savait cependant être ferme quand il le fallait et alors ses paroles sévères qui, tombant d'une autre bouche, eussent soulevé des murmures, étaient acceptées avec déférence (2). » C'est ainsi que, pendant dix ans, de 1855 à 1865, de Morny présida le Corps législatif.

Cette présidence a donné lieu aux appréciations les plus diverses. Pour les uns (3), de Morny n'a été au fauteuil présidentiel que l'homme de l'Empereur, le continuateur plus habile de la politique de M. Billault. Pour d'autres, au contraire, comme M. de La Gorce, « la grande habileté de M. de Morny fut qu'ayant été nommé par Napoléon III, il se fit aussitôt, non l'homme de l'Empereur, mais celui de l'assemblée (4). » En réalité, il y a dans chacune de ces opinions une part de vérité et pour apprécier avec exactitude le rôle de Morny, il faut, dédoublant en quelque sorte sa personnalité, consentir à voir en lui les deux hommes qui s'y trouvaient. Cela ne veut pas dire d'ailleurs qu'il avait double face et qu'avec une parfaite hypocrisie il parlait son langage à chacun des deux pouvoirs entre lesquels il était placé. Pour être juste envers sa mémoire, il faut, au contraire, recon-

(1) De la Gorce, *op. cit.*, II, p. 30.
(2) Cor. Guyho, *op. cit.*, *Empire inédit*, p. 80.
(3) V. notamment : Taxile Delord, *Histoire du second Empire*, t. IV, p. 11.
(4) De la Gorce, *op. cit.*, II, p. 29.

naître — et c'est par là qu'il a vraiment mérité le titre d'homme politique et peut être d'homme d'Etat — que, s'il a été, à la présidence, conformément à l'esprit de l'institution, l'homme de l'Empereur auprès de l'assemblée, il s'est également fait avec un certain courage et une assez grande élévation d'esprit l'homme de l'assemblée auprès de l'Empereur.

Homme de l'Empereur, de Morny l'était nécessairement par sa parenté adultérine et sa ressemblance physique avec Napoléon III (1) ; il l'était par son passé et sa collaboration au coup d'Etat; il l'était par ses goûts et ses intérêts, autant qu'on peut l'être en conservant son indépendance d'esprit et de jugement. Mais à raison même de ce dévouement certain et incontestable à l'Empire et au chef de l'Etat, il lui était permis de faire preuve d'indépendance sans être suspecté. Dans toutes les circonstances où un intérêt supérieur du gouvernement n'était pas en jeu, on ne pouvait lui en vouloir de prendre la défense des prérogatives du Corps législatif. Or, cette défense, de Morny, aussitôt président, la prit très franchement et très loyalement. Il la prit d'abord par respect de sa propre dignité qui n'aurait pu qu'être abaissée de l'abaissement du corps qu'il présidait. Il la prit aussi par élégance d'esprit, car il répugnait au rôle de surveillant qu'avait tenu M. Billault et son dilettantisme devait l'amener à laisser une certaine liberté aux députés placés sous son autorité. Il la prit enfin par convictions politiques, car avec un sens très sûr du gouvernement et une vive intelligence de l'avenir de l'Empire, il avait compris que le temps de la compression à outrance était passé et que l'Empire ne pourrait se maintenir que par l'avènement d'institutions libérales dans lesquelles le Corps législatif aurait à tenir une place importante. A

(1) « Elle était si grande, dit M. Guyho (*Empire inédit*, p. 75), qu'un adversaire du coup d'Etat qui assistait à une séance du Corps législatif s'écria en regardant ce portrait vivant de l'Empereur : Ce serait à tirer dessus ! »

cause de cela, il voulait que le Corps législatif, sans être tout, redevînt quelque chose. Il devait se donner pour tâche d'y contribuer, tout en restant du reste le serviteur dévoué du gouvernement et de l'Empereur. C'est ainsi qu'il résolut le problème en apparence insoluble d'être au fauteuil présidentiel à la fois l'homme de l'assemblée et l'homme de l'Empereur. Il nous faut maintenant montrer comment il comprit le double rôle qu'il s'était attribué.

*
* *

Homme de l'Empereur, de Morny mit son amour-propre à servir le gouvernement avec une dignité qui ressemblait à de l'indépendance et qui, précisément parce qu'elle ménageait les susceptibilités de l'assemblée, permettait à son président de rendre plus de services encore au gouvernement impérial. On n'osait accuser de servilité un homme qui paraissait soucieux de respecter les prérogatives du Corps législatif et jaloux de son indépendance : on était d'autant plus disposé à le suivre que, négligeant le moyen vulgaire de l'intimidation, il affectait d'user de la persuasion.

Le lendemain même de son installation au fauteuil présidentiel, le 27 décembre 1854, de Morny eut l'occasion de montrer que, devenu président, il restait néanmoins homme de gouvernement et chef de la majorité. Le Ministre des Finances déposait ce jour-là un projet de loi tendant à autoriser le gouvernement à contracter un emprunt de 500 millions dont le produit devait être affecté aux dépenses de la guerre de Crimée. De Morny se fit nommer rapporteur de la commission à laquelle le projet avait été renvoyé. Il prit la parole pour le défendre au Corps législatif et réussit à le faire adopter à l'unanimité des 241 votants (1). A la session extraordi-

(1) V. Cor. Guyho, *Empire inédit*, pp 107-108.

naire de 1855, il devait rendre au gouvernement de l'Empereur un service analogue. Il s'agissait encore d'un emprunt destiné à subvenir aux dépenses de la guerre de Crimée et de Morny avait demandé au Corps législatif de voter rapidement le projet. Nommé rapporteur de la commission, il tint cependant à poser en principe que le vote devait être aussi éclairé que possible et que le Corps législatif devait s'entourer de tous les renseignements nécessaires. Par cette habile façon de procéder, il réussit cette fois encore à réunir l'unanimité des votants (1). Il avait servi d'autant plus utilement l'Empereur qu'il avait affecté de n'en rien faire.

Pendant toute la durée de sa présidence, de Morny continua à se faire ainsi le défenseur officiel des projets où la politique générale du gouvernement se trouvait engagée. Il mettait au service de l'Empereur à la fois son habileté d'orateur et son autorité de président, n'hésitant pas à se servir des deux pour peser sur les votes, intimider les opposants et rallier les hésitants. C'est ainsi qu'en 1859, lorsque la guerre d'Italie, pour laquelle le Corps législatif avait manifesté de la répugnance, eut été décidée, de Morny se fit nommer rapporteur des projets du gouvernement relatifs à la levée de la classe et à un emprunt de 500 millions, et, après avoir ras-

(1) V. Cor. Guyho, *Empire inédit*, p. 215 et s. En proclamant ce résultat, de Morny annonçait que le Corps législatif serait reçu le lendemain par l'Empereur. Comme on lui demandait s'il fallait se rendre en uniforme à cette convocation, il répondit : « Comme le but de la réunion sera de porter à l'Empereur le résultat du vote, je crois qu'il sera plus convenable de se trouver en uniforme. » Ce président d'assemblée ressemblait ici à un chef de corps réglant jusqu'à la toilette de ses subordonnés.

On le voit, les membres du Corps législatif devaient figurer en uniforme dans les cérémonies officielles. Cette question de l'uniforme donna lieu à de vives discussions lorsqu'avec le groupe des cinq l'opposition républicaine pénétra au Corps législatif. Les députés républicains devaient-ils accepter de revêtir l'uniforme et de se rendre aux Tuileries ? Après quelques hésitations, les moins intransigeants se firent faire un costume et parurent à la Cour. Cette concession à l'étiquette officielle inspira, paraît-il, à Sardou une scène bien connue de *Rabagas*.

suré le Corps législatif sur l'issue de la guerre, enleva le vote des projets, le jour même de leur dépôt, après une interruption de séance d'une heure qui lui permit de faire son rapport et de le déposer (1). C'est ainsi encore qu'au lendemain de l'attentat d'Orsini, il n'hésita pas à se faire, au Corps législatif, le rapporteur et le défenseur de la loi d'arbitraire et de proscription, dite loi de sûreté générale, qui permettait à l'administration de détenir à plaisir et d'expulser du territoire, sous prétexte de sécurité, toute une série de personnes désignées dans de larges catégories. La majorité du Corps législatif avait été douloureusement impressionnée par la présentation et le dépôt du projet de loi. De Morny, chez qui l'homme du 2 décembre reparaissait, s'attacha à surmonter les répugnances de ses collègues. Toutes les suppositions faites, disait-il d'un ton dégagé, étaient injustes et jamais le gouvernement ne s'était montré plus « tolérant ». La loi n'était pas faite contre les ennemis politiques de l'Empire, mais seulement contre les conspirateurs et les assassins : elle ne pouvait donc inquiéter personne. Quant à la question juridique, de Morny, en homme du monde, se dérobait, feignant de l'ignorer, et laissait à M. Baroche, président du Conseil d'Etat, le soin de la traiter. Grâce à l'intervention du président du Corps législatif et malgré une vive opposition d'Emile Ollivier, à la Chambre depuis un an, la loi fut votée à une grande majorité (2).

(1) V. De la Gorce, *op. cit.*, II, p. 443. — Emile Ollivier, *Empire libéral*, IV, p. 98. De Morny n'était pourtant pas partisan personnellement de la guerre d'Italie. Il avait formulé tout haut les doléances publiques et les aspirations vers la paix à l'ouverture de la session de 1859 (V. De la Gorce, *op. cit.*, II, p. 399). Mais la chose faite, il estimait qu'il fallait marcher de l'avant et que, dans un régime d'ordre et d'autorité, le Corps législatif devait suivre le gouvernement même dans ses erreurs. « C'est ainsi, dit M. de La Gorce, qu'agissaient tous les serviteurs du second Empire. Ils suivaient le maître, tout en le blâmant en secret, moins par servilité que par dévouement ou par timidité. » V. De la Gorce, *op. cit*, II, p. 443

(2) Elle ne réunit que 24 opposants. V. De la Gorce, *op. cit.*, II, p. 233 et s. — E. Ollivier, *Empire libéral*, IV, pp. 64 et 68.

Jusqu'en 1857, de Morny avait rencontré peu de difficultés dans l'accomplissement de sa mission. Après les protestations isolées que les députés royalistes avaient fait entendre, au début du règne, au Corps législatif, toute opposition en avait disparu, et le président avait eu pour tâche principale de prévenir les résistances possibles, réfréner en même temps le zèle maladroit de ses partisans (1) et faire connaître à l'assemblée, dans les circonstances délicates, les désirs de l'Empereur. Mais, en 1857, un groupe d'opposition républicaine et anticonstitutionnelle fait son entrée au Corps législatif (2), et avec lui commencent pour le président les

(1) A la séance du 18 janvier 1855, on discutait un projet de loi qui accordait des pensions aux veuves des maréchaux de Saint-Arnaud et Bugeaud. Un député, M. Belmontet, partisan maladroit de l'Empire, rappela le rôle de Saint-Arnaud au 2 décembre, en associant son souvenir à celui de Morny. L'hommage déplut à Morny qui éprouva le besoin de donner, à mots couverts, une leçon de tact à M. Belmontet : « M. le président, lit-on au compte-rendu officiel, dit qu'il ne peut qu'être touché des paroles bienveillantes qu'a prononcées l'orateur. Toutefois, il doit le déclarer en toute sincérité, il aurait mieux aimé qu'en cette circonstance on ne parlât pas de lui. En présence de cette mort si regrettable et si exceptionnellement glorieuse, les services qu'il a pu rendre par dévouement au pays et à l'Empereur sont, selon lui, bien peu de chose et ne méritent pas d'être cités. » M. Guyho, qui rapporte l'incident, ajoute : « Le Corps législatif, salon mondain, plus encore qu'assemblée parlementaire, comprenait ces sortes de choses à mi-mot et saisit la mercuriale sous le remerciement. Il savait gré à son président de se tirer avec tant de grâce de l'embarras où l'avait mis ce collègue maladroit. » V. COR. GUYHO, *Empire inédit*, pp. 110-111.

(2) Il était issu des élections générales de 1857 et des élections partielles de 1858. Lors des élections de 1857, la candidature officielle avait été reconnue et pratiquée par le ministre de l'Intérieur, Billault, digne successeur de M. de Persigny, et des influences s'étaient exercées pour priver les députés indépendants de l'appui du gouvernement. En cette circonstance, de Morny se fit le défenseur de ses collègues et réussit à faire soutenir tous les députés sortants, sauf Montalembert qui fut du reste battu. Le parti démocratique fit élire à Paris Carnot, Goudchaux, Emile Ollivier, Darimon et Cavaignac. Ollivier et Darimon seuls restèrent au Corps législatif, les autres députés démocrates ayant refusé de prêter le serment constitutionnel. En 1858, Jules Favre et Ernest Picard furent élus à des élections partielles. Ils allaient former avec Ollivier, Darimon et Hénon, élu en province aux élections générales de 1857, le fameux groupe des cinq.

difficultés et les embarras. Ce groupe n'était pas nombreux, il est vrai : il ne comprenait que cinq membres ; mais ces cinq députés, courageux et infatigables, toujours prêts à poursuivre l'œuvre de critique qu'ils s'étaient chargés d'accomplir, allaient montrer ce que peut la ténacité dans le but poursuivi puisqu'ils devaient réussir à réveiller l'esprit d'opposition au Corps législatif. Les débuts à la Chambre du groupe des cinq avaient pourtant été pénibles pour lui. Emile Ollivier, dans son *Empire libéral*, a raconté de manière pittoresque la façon froide dont lui et ses amis furent reçus même par les huissiers du Corps législatif (1). Quant aux députés de la majorité qui avaient été en relations avec les cinq ils affectaient de ne pas les reconnaître et évitaient tous rapports avec eux : « M'étant approché d'un des membres élus comme indépendants, Brame, dit encore Ollivier dans *l'Empire libéral*, je remarquai sur son visage de l'embarras, puis un véritable trouble ; enfin, il me dit d'une voix saccadée : Vous me parlerez dehors, de Morny nous regarde (2). » Telle était à cette époque la crainte inspirée par le gouvernement impérial dont le président du Corps législatif était le représentant ! — Mais les cinq n'étaient pas hommes à se troubler devant un pareil accueil ni à se laisser intimider par le ton cassant et autoritaire de M. de Morny. La lutte devait donc s'engager fatalement entre eux et Morny ; il dépendait du président de lui donner un caractère aigu ou courtois.

Or, si de Morny avait un intérêt majeur à étouffer les protestations des cinq et à leur fermer la bouche, il était trop habile et trop poli pour le faire sans ménagements. Malgré les vives attaques des cinq contre le gouvernement impérial, il ne se départit du calme imperturbable et de la courtoisie qui étaient ses principaux moyens de domination que dans de

(1) V. E. Ollivier, *Empire libéral*. IV, p. 58.
(2) V. E. Ollivier, *Empira libéral*, IV, p. 58.

rares circontances où la discussion était par trop désagréable pour le gouvernement ou lui était personnellement trop pénible (1). Dans toutes les autres occasions, il répondit à l'opposition des cinq par une attitude énergique mais relativement tolérante, leur laissant formuler leurs critiques contre le régime quand elles ne touchaient pas aux institutions fondamentales, se bornant à remettre parfois les choses au point d'un mot plein d'a-propos qui faisait sourire les membres de la majorité et interloquait l'orateur de l'opposition (2). De Morny avait du reste d'autant moins d'intérêt à brusquer les choses et à se montrer intraitable que, bien loin de vouloir exaspérer par la contrainte cette opposition naissante, il désirait, au contraire, en la traitant avec ménagements, en tirer parti pour amener le gouvernement à des réformes qu'il ju-

(1) De Morny, devenu président du Corps législatif, continuait à s'occuper des affaires les plus diverses. Lorsque la discussion venait à porter au Corps législatif sur une de ces affaires industrielles ou financières qui avait fait du bruit, il se trouvait dans une situation très embarrassante et devenait moins tolérant — V. sur un incident de ce genre, DARIMON, *Opposition libérale sous l'Empire*, pp. 310-311. — V. aussi DARIMON, *Les cinq sous l'Empire*, p. 261. Darimon raconte également que, 1 e3 décembre 1857, on discutait au Corps législatif l'élection d'un candidat officiel, M. de Ségur, entachée de fraudes telles que l'élu s'était cru obligé de démissionner. Emile Ollivier prend la parole pour demander, malgré cela, son invalidation. On lui objecte la démission. Ollivier insiste et il s'engagea alors entre lui et Morny un débat « dans lequel, dit Darimon, notre président n'a pas montré l'urbanité qu'on était en droit d'attendre d'un homme bien élevé. Pour dire le mot, il s'est montré brutal ». V. DARIMON, *Les cinq sous l'Empire*, p. 84.

(2) V. notamment séance du 12 juillet 1860, *Moniteur* du 13, p. 825 : M. Jules Favre dit qu'il se bornera à se demander où serait le gouvernement actuel si 1848 n'eût pas existé. — M. le président interrompt l'orateur par ces mots : « Ah ! vous avez bien raison ! » (*Rire général et approbations.*) — M. Jules Favre dit qu'en effet il a bien raison. M. le président en convient et l'histoire le proclame plus haut encore... — M. le président ne veut pas qu'on se méprenne sur ses paroles. Voici comment il entend que le gouvernement actuel est né de 1848. C'est que rien ne dispose plus un pays à se livrer à celui qui lui apporte l'ordre et l'autorité que le spectacle des désordres révolutionnaires »...

geait désirables, la conduire en quelque sorte pour la rendre moins redoutable et même, jouant une sorte de rôle de séducteur, lui enlever ceux de ses membres qu'il avait devinés pleins de mérite et de talent pour les convertir à un empire plus libéral. Ici, de Morny allait se manifester, à sa manière, l'homme du Corps législatif.

*
* *

Dès le jour où il s'était installé à la présidence, il avait manifesté du reste des tendances libérales qui, après la présidence autoritaire de M. Billault, avaient agréablement surpris les députés. Il s'était révélé défenseur contre tous des prérogatives du Corps législatif dont il avait épousé l'esprit de corps et dont il s'attachait à sauvegarder la dignité. Il n'était pas partisan du silence que son prédécesseur avait fait autour de ses débats : il voulait arriver à leur reproduction intégrale et, en attendant, il adoucit beaucoup les rigueurs de l'ancienne censure sur les comptes-rendus des séances. En même temps, il amena la commission des présidents chargée d'accorder les autorisations nécessaires à la reproduction des discours à se montrer plus libérale dans la distribution de ces autorisations (1). Par cet esprit nouveau et ces petites réformes dans le régime intérieur du Corps législatif, de Morny entendait accroître son influence et préparer sa tranformation. Il n'est donc pas étonnant qu'il ait cherché à profiter de l'opposition qui se manifesta au Corps législatif à partir de 1857 pour amener le gouvernement à relever l'assemblée de l'espèce de sujétion dans laquelle elle était tombée. Pour cela, il fallait, sans laisser toute liberté à l'opposition, pour ne pas

(1) De Morny laissa, en outre, dans les archives de la Chambre, la sténographie des séances de 1855 à 1860. M. Corentin Guyho a pris connaissance de ces comptes-rendus sténographiques et en a extrait un livre qu'il a pu intituler l'*Empire inédit* et que nous avons consulté avec grand profit.

mécontenter le gouvernement, lui permettre pourtant d'engager l'assemblée dans une voie nouvelle et lui accorder une tolérance qui ne permettrait pas de revenir sur les résultats acquis. C'est à cette œuvre que de Morny allait s'employer avec une merveilleuse habileté.

Avec sa parfaite connaissance des hommes, il avait distingué de bonne heure, dans le groupe des cinq, Emile Ollivier, dont le talent s'était manifesté dès les premiers discours et Darimon, moins fougueux dans l'opposition, qui avait noué des rapports avec lui et qui lui servait d'intermédiaire vis-à-vis des autres membres du groupe. Sachant le prix de sa faveur, il réserva toutes ses grâces pour Darimon et Ollivier, jugeant leur conversion à l'Empire possible et l'estimant désirable. Ce fut Darimon qui devint le confident de ses intentions libérales. Après avoir fait entrevoir la liberté politique dans son discours d'inauguration de la session de 1860, de Morny lui déclara, le 17 mars 1860, qu'il préparait de profondes modifications au régime de la chambre et que l'opposition ferait bien de ne pas trop le tracasser pour ne pas rendre impossibles des réformes auxquelles on ne voulait pas donner un air de capitulation (1). Encouragés par ces déclarations, les cinq essayèrent de rétablir indirectement le droit d'interpellation en forçant le gouvernement à s'expliquer sur sa politique et ce fut Emile Ollivier qui fut chargé de tenter l'aventure.

A la séance du 10 juillet 1860, à propos de la discussion du budget, il essaya de placer des considérations sur le régime de la presse. Immédiatement de Morny l'arrête : « Je vous fais observer, dit-il, que ces détails n'ont aucun rapport avec le budget ; vous savez jusqu'à quel point je suis favorable à la liberté de discussion... Mais dans l'intérêt même de la dis-

(1) V. Darimon, *Les cinq sous l'Empire*, p. 333. — E. Ollivier, *Empire libéral*, V, p. 2 et 3.

cussion des affaires du pays, il ne m'est pas possible de laisser, à l'occasion du budget, parler de toutes choses ». Emile Ollivier soutient alors que la question qu'il veut traiter est dans un rapport étroit avec le budget. De Morny reprend : « Je ne méconnais pas ce qu'il y a d'élastique dans la discussion du budget ; je sais que toutes les questions de politique intérieure ou étrangère qu'on voudrait traiter peuvent toujours être rattachées au budget de tel ou tel ministère. Mais il y a une limite... S'il en était autrement, la discussion du budget pourrait durer quinze jours et ensuite le droit d'interpellation qui n'existe pas dans la Constitution serait ainsi repris par chaque membre... Je ne permettrai pas que la discussion s'égare à ce point. Si vous voulez vous exprimer rapidement sur la liberté de la presse, vous aurez le droit de le faire, mais si vous voulez donner à votre discussion les développements que vous avez annoncés, la parole vous sera retirée. » Emile Ollivier continua, malgré cela, à défendre son point de vue en déclarant que la discussion du budget était par la nature des choses une vaste interpellation. Son obstination triompha de la résistance assez faible et un peu feinte d'ailleurs du président. Il put reprendre son discours, et de Morny lui laissa développer sa critique de la législation de la presse et de la façon dont le gouvernement l'appliquait (1). Le président du Conseil d'Etat, Baroche, qui était assez mécontent de la tolérance de Morny et qui le laissa voir dans sa réplique,

(1) A la fin de ce discours, de Morny éprouva le besoin de se disculper du reproche de tolérance excessive qu'on lisait sur certains visages de la majorité : « Si l'on suivait la pente sur laquelle l'orateur a cherché à l'entraîner, dit il, la discussion du budget serait interminable. Je ne puis laisser passer quelques-unes de ses paroles sans faire remarquer que si la constitution actuelle a été établie dans un esprit de réaction et de garantie contre tant de désordres qui menaçaient le cœur de la société, il est impossible de l'appliquer d'une manière plus modérée et plus paternelle qu'on ne l'a fait. La meilleure preuve de la tolérance et de l'esprit de liberté qui inspirent le gouvernement de l'Empereur, c'est tout ce que M. Ollivier a pu dire. »

eut néanmoins la maladresse de répondre au fond à Emile Ollivier (1). Le pas décisif était fait.

Les jours suivants, des discussions eurent lieu sur d'autres questions, toujours à propos du budget. L'assemblée s'y intéressait et le président laissa faire. Parfois, de Morny murmurait un avertissement non prohibitif, mais la majorité prenait goût à ces discussions et de Morny ne voulait pas d'ailleurs revenir en arrière. Dans une des dernières séances de la session de 1860, il déclara : « Je ne parle ici qu'en mon nom personnel ; mes paroles n'engagent ni le gouvernement ni personne : mais je suis aussi d'avis qu'il y a quelque chose à faire (2) ». Fidèle à ses promesses, il devait peu de temps après réussir à convaincre l'Empereur, et à la fin de l'année, grâce à son entremise, le décret du 24 novemcre 1860 venait accorder au Corps législatif le droit de voter annuellement une adresse en réponse au discours de l'Empereur à l'ouverture de la session et, par l'influence qu'il reconnaissait ainsi à l'assemblée, engageait le régime dans une voie nouvelle.

§ II. La présidence après le décret du 24 novembre 1860

Jusqu'alors, en effet, le Corps législatif avait été contenu dans sa mission législative et n'avait jamais été consulté sur la politique intérieure ou extérieure du gouvernement. Le décret du 24 novembre 1860 l'introduisait au contraire dans le domaine de la politique générale et, en l'invitant à donner son avis sur la marche des affaires publiques, l'incitait indirectement à jouer un rôle politique. Aussi le gouvernement éprouvait-il le besoin de se faire représenter au Corps législatif d'une façon

(1) V. sur l'ensemble de cette discussion : E. Ollivier, *Empire libéral*, V, pp. 26-38.

(2) Séance du 20 juillet 1860. V. E. Ollivier, *Empire libéral*, V, p. 43.

plus complète qu'il ne l'avait été jusqu'alors. Le décret du 24 novembre 1860 prévoyait l'institution de ministres sans portefeuille qui devaient être chargés désormais de défendre au Corps législatif la politique et les actes du gouvernement (1), pendant que le président et les membres du Conseil d'Etat continueraient à défendre ses projets en matière législative. Le décret promettait en outre la reproduction intégrale des débats et leur publication *in extenso* au *Moniteur*, et, en effet, le 12 février 1861, un sénatus-consulte venait modifier sur ce point la Constitution. Ces réformes étaient accompagnées d'autres modifications dans l'ordre constitutionnel et réglementaire qui furent réalisées par le sénatus-consulte du 2 février 1861 et le décret du 3 février 1861. L'exercice du droit d'amendement était facilité par une discussion des projets de lois en comité secret du Corps législatif (2) avant leur renvoi aux bureaux (3); le nombre des bureaux était porté de 7 à 9 ; les secrétaires de l'assemblée devaient être élus par elle au lieu d'être nommés par l'Empereur ; enfin, petit détail, mais qui montrait la susceptibilité du président pour la dignité du Corps législatif, les commissaires du gouvernement ne devaient plus assister aux séances en uniforme. Tout cela transformait le caractère du Corps législatif et les membres de l'opposition le consta-

(1) MM. Billault et Magne devaient être les premiers ministres sans portefeuille.

(2) Cette discussion en comité général avait été introduite, en imitation des usages parlementaires anglais, à la demande de Morny qui expliquait avec complaisance ses avantages aux députés dans son discours d'inauguration de la session de 1861. — V. E. Ollivier, *Empire libéral*, V, p. 123.

(3) Le droit d'amendement était toujours subordonné pourtant à l'approbation préalable du Conseil d'Etat, mais la commission du Corps législatif avait le droit de déléguer trois de ses membres au Conseil d'Etat pour défendre les amendements proposés. Le président du Corps législatif pouvait toujours se joindre à la délégation. Décret du 3 février 1861. Art. 57.

taient eux-mêmes à l'ouverture de la session de 1861 : « L'aspect de la salle des séances est bien changé, dit Darimon à la date du 11 mars (1) ; les tribunes sont combles, les jolies femmes s'y pressent ; les sénateurs ont envahi le couloir supérieur de l'hémicycle où les questeurs ont fait poser des sièges pour eux. »

Le décret du 24 novembre 1860 marque donc le commencement d'une ère nouvelle pour le second Empire et le Corps législatif. Pour le second Empire, c'est le premier des actes qui devaient le transformer en un sens libéral. Pour le Corps législatif, c'est la charte d'affranchissement qui, en lui donnant un rôle politique, allait rendre de l'intérêt à ses débats, donner un stimulant à l'opposition et passionner les discussions. A partir de la session de 1861, le président du Corps législatif tend à redevenir ainsi un président d'assemblée parlementaire tout en restant du reste au fauteuil l'agent de l'Empereur, exerçant en son nom les fonctions présidentielles. Il va même être appelé à jouer, par la nature des choses, un rôle nouveau non prévu par la Constitution. A toute majorité d'assemblée parlementaire qui a un rôle de contrôle à remplir il faut, en effet, un chef qui la dirige et la mette en rapports avec le gouvernement. Ce sont précisément ces fonctions de chef de la majorité, intermédiaire entre le gouvernement et la Chambre, qu'à défaut d'un chef de cabinet responsable le président du Corps législatif allait tenir. Nul n'était plus qualifié que lui pour le faire. Membre du conseil privé ou conseil intime de l'Empereur, assistant aux délibérations du conseil des ministres, connaissant toutes les intentions du gouvernement dont il était le représentant, le président du Corps législatif qui, par sa qualité de député et ses fonctions présidentielles, était en outre en rapports constants avec les membres de l'assemblée, beaucoup plus que les ministres

(1) DARIMON, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 28.

sans portefeuille représentants exclusifs du gouvernement, devait nécessairement servir de trait d'union entre le gouvernement et l'assemblée, être amené à se faire le porte-parole du gouvernement auprès de l'assemblée et le chef de la majorité parlementaire vis-à-vis du gouvernement. C'est dans l'accomplissement de cette tâche nouvelle qu'il nous faut maintenant voir à l'œuvre de Morny et ses successeurs.

I

De Morny, quoique restant autoritaire par tempérament, avait des intentions sincèrement libérales qu'il manifesta à diverses reprises. Mais il ne pouvait faire qu'il ne restât pas suspect à l'opposition et il n'était pas disposé d'ailleurs à accorder autant qu'on demandait. De là provint une certaine hésitation dans sa conduite, parfois même des paroles ou des actes contradictoires ; il ne faut pas en accuser son caractère mais les difficultés de sa situation. Dès le début, ces difficultés apparurent. De Morny avait fait, à l'ouverture de la session de 1861, des déclarations libérales ; il avait, dans son discours d'inauguration, fait l'éloge de la liberté politique ; il avait célébré les réformes qui venaient grandir l'autorité du Corps législatif (1) ; il avait déclaré à Darimon « qu'il était

(1) V. E. Ollivier, *Empire libéral*, V, pp. 123-124. Il ajoutait : « Je ne puis résister au désir de répéter dans cette enceinte les paroles que l'Empereur nous a fait entendre en conseil, le jour où il nous a fait part de ses intentions. Ce qui nuit à mon gouvernement, nous a-t-il dit, c'est l'absence de publicité et de contrôle. Je ne veux que le bien, je n'ai dans le cœur que des intentions honnêtes. Mais je puis me tromper. C'est pourquoi je veux connaître l'opinion du pays par l'organe des députés après qu'ils auront examiné mes actes. » V. Cucheval-Clarigny, *Histoire de la Constitution de 1852*, p. 79.

disposé à faire le possible pour rehausser l'éclat de ses débats » (1). Par là, de Morny incitait le Corps législatif à prendre très au sérieux les nouvelles attributions de contrôle dont il était investi par le droit d'adresse. Mais il n'avait pas prévu que le Corps législatif, enfin réveillé de sa torpeur par l'opposition républicaine des cinq et un commencement d'opposition des cléricaux, mécontents de la tournure que prenaient les affaires d'Italie, irait si loin dans la critique et la liberté de discussion. A différentes reprises, de Morny inquiet de l'allure que prenaient les débats, étonné lui-même de l'audace croissante des députés qu'il avait jusqu'alors contenus si aisément, fut obligé d'intervenir pour rallier autour du gouvernement la majorité ébranlée et rétablir la théorie officielle de l'adresse qui, selon lui, à côté des critiques de détail, devait toujours exprimer la confiance en l'Empereur.

De Morny avait d'ailleurs une autre raison, toute personnelle, pour être irrité des attaques dirigées contre le projet d'adresse. D'après le décret du 3 février 1861, ce projet était rédigé par une commission composée des présidents des bureaux et du président du Corps législatif. De Morny avait par là une influence prépondérante sur sa rédaction et il lui déplaisait de voir le Corps législatif dépasser, par le vote d'amendements (2), les bornes qu'il avait fixées lui-même et la critique officielle qu'il lui avait permise. En outre, il se servait de l'adresse pour exprimer ses idées personnelles et faire sentir son action à la fois au gouvernement et à l'assemblée (3). Aussi devait-il, dans diverses circonstances, être

(1) V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 33.

(2) Ces amendements devaient être présentés par *cinq* membres au moins pour être discutés. Il y avait là une concession courtoise faite à l'instigation de Morny au groupe des cinq.

(3) L'influence ainsi exercée par Morny était salutaire, et il est regrettable qu'elle n'ait pas été plus considérable. De Morny n'avait approuvé aucune des aventures extérieures du second Empire. Il était partisan de la substitution, au point de vue diplomatique, de l'influence russe à l'influence

amené à défendre au Corps législatif son œuvre attaquée et soutenir le projet qu'il avait inspiré, soit comme député, après avoir quitté le fauteuil (1), soit même du haut du fauteuil présidentiel.

Pendant la session de 1861, il eut facilement raison des amendements présentés par le groupe des cinq (2), mais il eut beaucoup plus de peine à triompher de l'opposition cléricale qui s'était manifestée au sujet d'une phrase du projet d'adresse relative à la question d'Italie (3). Le Corps législatif se montrait si favorable aux amendements des cléricaux que de Morny dut intervenir de son siège pour faire un appel chaleureux à la majorité : « Est-ce cette majorité qui est devant moi, dit-il, cette majorité qui a acclamé l'Empire, qui l'a aidé dans toutes ses phases depuis dix ans, est-ce cette majorité qui lui refuserait un vote de confiance ? » Et, sur une interruption, de Morny reprit : « Et quel moment choisirait-elle pour le lui refuser ? Le moment où l'Empereur vient de son côté de se montrer très confiant en étendant nos institutions ! Messieurs, la confiance ne définit pas, ne limite pas, elle

anglaise. Dans la rédaction de l'adresse de 1864, il avait fait pénétrer une phrase où apparaissait le désir de voir renouer des rapports d'alliance avec la Russie, et, à la séance du 29 janvier 1864, on le vit descendre du fauteuil pour défendre son point de vue devant le Corps législatif. (V. E. Ollivier, *Empire libéral*, VI, p. 470 et s.) L'histoire a montré que l'intérêt de la France était bien là où l'avait vu de Morny.

(1) En général, de Morny abandonnait rarement le fauteuil pour prendre part au débat. Il lui est arrivé cependant de se mêler soit à la discussion de l'adresse (v. plus haut, note), soit à la discussion de certains projets de lois. Le 25 mai 1864, il intervint de la sorte pour faire adopter par le Corps législatif un amendement à la loi sur les chèques qui avait été proposé par Darimon V. Darimon, *Tiers parti*, p 177.

(2) Ils réunissaient invariablement au vote cinq suffrages, et le président faisait toujours naître des sourires en proclamant ce résultat.

(3) La commission proposait : « Sire, vos constants efforts ont sauvegardé le pouvoir temporel autant que l'ont permis la force des choses et la résistance à de sages conseils. » Les catholiques du Corps législatif demandaient la suppression de ces derniers mots comme irrévérencieux pour le Pape.

laisse toute latitude (1). » Les amendements furent rejetés mais l'un deux réunit au scrutin 90 partisans. C'était la plus forte opposition qui s'était manifestée jusqu'alors au Corps législatif. On ne fut pas très satisfait de ce résultat dans l'entourage de l'Empereur (2), mais de Morny n'en fit pas moins à la fin de la session l'éloge du Corps législatif et de la façon dont il avait compris son nouveau rôle (3).

Les années suivantes, de Morny voulut empêcher la discussion de l'adresse de s'égarer et maintenir le Corps législatif dans les bornes d'une critique respectueuse et modérée. Dès le commencement de la session de 1862, il fit la guerre aux discours écrits, affectant pour eux le mépris de l'homme du monde pour l'éloquence parlementaire, en réalité les redoutant comme instruments de critique et voulant contenir l'opposition par les difficultés de l'improvisation (4). Il chercha également à abréger la discussion de l'adresse, critiquant l'étendue de la discusion générale et blâmant le Corps législatif d'y introduire des détails qui avaient leur place marquée dans la discussion du budget (5). Malgré tous ses efforts l'opposition réussit à donner un certain éclat à la discussion de l'adresse pendant la session de 1862. De Morny, qui craignait de voir compromettre son œuvre qu'il savait attaquée et d'as-

(1) Séance du 22 mars 1861. V. E. Ollivier, *Empire libéral*, V, p. 155. — Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 56 et s.

(2) V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 97.

(3) V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 97.

(4) V. notamment un discours de Morny à la séance du 28 janvier 1862. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 149. Darimon raconte que de Morny voulait proscrire complètement les discours écrits et que ce fut M. Billault qui s'y opposa : « Vous ne pouvez pas, lui dit-il, exiger de tous vos députés des qualités oratoires que jusqu'à ce jour le régime intérieur du Corps législatif n'a pas développées. » De Morny dut se contenter de faire insérer au *Moniteur* cette dédaigneuse formule : « La parole est à M. X. qui *lit* le discours suivant. »

(5) Séance du 13 mars 1862 : *Moniteur* du 14, p. 369. Séance du 30 janvier 1863 : Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 300.

sister à un retour en arrière, n'hésita pas à donner aux députés une nouvelle leçon sur la façon dont il convenait de comprendre et de pratiquer le droit d'adresse :

« Qu'a voulu l'Empereur en accordant le droit d'adresse? » dit-il à la séance du 20 mars 1862. Et comme Picard l'interrompait pour dire : En le restituant, de Morny insista : « En l'accordant, je maintiens mon mot. Il n'a pas voulu donner aux députés une liberté plus grande de discussion ; cette liberté existait déjà. Il a voulu instituer une discussion sur la conduite du gouvernement. Or l'opinion du Corps législatif, si elle doit être sincère, doit être formulée avec *élevation et modération*. Si, au lieu de cela, l'adresse était l'occasion d'une foule de récriminations mesquines, d'accusations... » Ici Jules Favre s'écria : « Vous n'avez pas le droit de tenir ce langage, Monsieur le président. » — Mais de Morny, sans se déconcerter, reprit : « Vous protesterez si vous voulez, mais vous m'écouterez jusqu'au bout. Si l'adresse était ainsi comprise, elle devierait de son but (1). » En guise de conclusion, de Morny proposait aux députés de supprimer la discussion générale qui était d'après lui confuse, imprécise et flottante. En réalité, c'était dans cette discussion qu'on appréciait la politique générale du gouvernement, d'une façon trop libre d'après le président du Corps législatif, et c'était cette liberté d'appréciation qu'il voulait faire disparaître sous prétexte d'améliorer l'ordre de discussion. Et de fait, à la session suivante, en 1863, s'il ne réussit pas tout à fait à supprimer la discussion générale de l'adresse, il parvint du moins à l'abréger considérablement (2).

Ainsi de Morny guidait le Corps législatif dans la voie nouvelle qu'il avait contribué à lui ouvrir et, tout en contenant une opposition naissante qui l'effrayait un peu, tra-

(1) Séance du 20 mars 1862 : *Moniteur* du 21, p. 426. — Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, pp 202-203.

(2) V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 302.

vaillait à préparer un rapprochement qu'il désirait entre le Corps législatif et le gouvernement. Pour cela, s'il n'hésitait pas à plaider la cause du gouvernement auprès du Corps législatif, il se faisait aussi l'avocat du Corps législatif et le défenseur de ses prérogatives vis-à-vis du gouvernement. A la séance du 7 juin 1861, un député, M. Segris, s'était plaint, en comité secret, de l'accumulation, à la fin des sessions, des projets exigeant une prompte solution que l'on prétendait imposer au Corps législatif. De Morny reconnut la justesse de cette observation et annonça qu'il avait pris les devants et soumis au conseil des ministres des observations dans le même sens (1). A la fin de la session de 1862, le Corps législatif avait paru mécontent du procédé qui, malgré l'intervention de Morny, s'était renouvelé. De Morny chercha à expliquer pourquoi les projets de lois avaient été présentés en retard et il ajouta : « Personne plus que moi ne se porte le défenseur de la dignité et des droits de cette assemblée que j'ai l'honneur de présider. Elle peut s'en rapporter à moi et si je tiens ici un certain langage pour défendre le gouvernement, ailleurs je tiens un langage ferme qui confirme et maintient les droits de la Chambre (2). »

De Morny était sincère en parlant ainsi. Redoutant de voir un jour le Corps législatif, puisant une force nouvelle dans une élection à un suffrage universel enfin émancipé, se dresser contre le gouvernement, il cherchait à établir entre eux un lien qui, en les rendant solidaires l'un de l'autre, rendrait l'opposition violente inutile et le choc impossible. Son caractère autoritaire l'empêchait d'avoir de la sympathie pour le régime parlementaire, tel qu'il avait été pratiqué sous le règne de Louis-Philippe, mais il était partisan d'un large système de contrôle et de discussion et n'hésitait pas à le déclarer du haut

(1) V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 87.
(2) V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 250.

de la tribune présidentielle : « Un gouvernement sans contrôle et sans critique, disait-il le 7 mai 1863 dans son discours de clôture de la session de 1863, est comme un navire sans lest. L'absence de contradiction aveugle et égare quelquefois le pouvoir et ne rassure pas le pays. Nos discussions ont plus affermi la sécurité qu'un silence trompeur (1). »

C'est dans cet esprit qu'il continuait à servir à la fois le gouvernement et l'assemblée, jouant entre eux un rôle d'intermédiaire que la Constitution ne prévoyait pas mais que les modifications apportées au régime avaient rendu nécessaire. Un conflit venait-il à s'élever entre le gouvernement et l'assemblée, de Morny était là pour lui trouver une solution et apaiser les esprits. Pendant la session de 1862, le gouvernement avait déposé un projet qui avait été fort mal accueilli au Corps législatif, tendant à accorder une dotation annuelle au général Cousin-Montauban, comte de Palikao. La commission nommée par l'assemblée pour l'examiner y était hostile et le conflit menaçait de tourner à l'état aigu lorsque de Morny se donna pour tâche de le trancher. Il se fit auprès du gouvernement l'interprète des désirs du Corps législatif et sur son intervention le projet de dotation fut retiré par le gouvernement (2). Dans une autre circonstance, de Morny joua avec intelligence et bonheur ce rôle d'intermédiaire dans lequel son tact le servait à merveille. Le 26 janvier 1864, au cours d'une conversation avec Darimon, il demanda au député de l'opposition si ses amis « se proposaient d'être très vifs sur la question du Mexique ». — « Je crois qu'ils veulent la traiter à fond, répond Darimon ». — « Mon Dieu, reprend de Morny, personne plus que nous ne désire la fin de cette expédition. Mais

(1) V. E. Ollivier, *Empire libéral*, VI, p. 214.

(2) V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 162 et s. — De Morny avait eu une certaine peine à décider l'Empereur à consentir à ce retrait. Darimon raconte qu'il dut soutenir, à ce sujet, une véritable scène avec Napoléon III. V. *Opposition libérale*, pp. 181-182.

si l'opposition le presse trop, le gouvernement sera obligé de continuer. Que l'opposition aide le gouvernement à se tirer du guêpier dans lequel il s'est fourré. » A la suite de cette déclaration que Darimon transmit à ses collègues, ceux-ci consentirent à retirer leur amendement et à se rallier à celui plus modéré du centre gauche (1) A différentes reprises de Morny servit ainsi de trait d'union entre l'assemblée et le gouvernement, recueillant les opinions des députés et en faisant part à l'Empereur en conseil des ministres. Il put de la sorte, rétablissant par une voie quelque peu détournée le droit d'initiative, obtenir du gouvernement les projets de lois qui étaient désirés par le Corps législatif. Ce fut notamment à son entremise que fut due une des lois les plus célèbres du second Empire, la loi de 1864 sur la liberté de coalition, plusieurs fois remaniée à la suite de négociations dans lesquelles de Morny se fit l'interprète des légitimes désirs des députés libéraux (2).

*
* *

Ce rôle d'intermédiaire que de Morny s'était ainsi attribué était ingrat par sa nature et par les difficultés de la situation et, malgré tout son tact, le président du Corps législatif ne réussissait pas toujours à éviter les incidents et les discussions. Au fur et à mesure que le Corps législatif se transformait et depuis que la liberté de parole y avait fait une demi-apparition, la tâche de son président devenait d'ailleurs beaucoup plus ardue. La session de 1862 fut particulièrement laborieuse pour lui (3). Dans le groupe des cinq, Jules

(1) V. DARIMON, *Le tiers-parti*, p. 104.

(2) V. sur ces négociations : E OLLIVIER, *Empire libéral*, VI, p. 509 et suiv.

(3) A la fin de cette session, l'Empereur devait donner une preuve de confiance et d'estime à Morny en lui conférant le titre de duc.

Favre, Picard et Hénon continuaient à être très acerbes dans leurs critiques contre le gouvernement impérial. A côté de cette opposition républicaine, il s'était formé une opposition cléricale et une opposition protectionniste qui donnaient également du mal au président. A la Cour, le parti autoritaire le rendait responsable de toutes les intempérances de langage et des discussions qu'il ne pouvait ou ne voulait empêcher. Il se sentait attaqué et en devint plus d'une fois nerveux et susceptible. A la séance du 8 mars 1862, il arrêta Jules Favre pour une expression qu'il eût mieux fait de laisser passer et, en l'obligeant à la rétracter, provoqua lui-même un incident de séance (1). Le même jour, il se permit de critiquer le langage que Picard avait tenu à la séance de la veille qu'il n'avait pas présidée et dont constitutionnellement les incidents ne le regardaient pas (2). Et comme Picard le lui faisait très juste-

(1) Jules Favre était venu à parler, au cours de la discussion, de la rédaction officielle de l'adresse. De Morny, qui avait la haute main sur cette rédaction, s'était senti touché et, interrompant Jules Favre, il lui demande vivement : « Qu'entendez-vous par la rédaction officielle de l'adresse ? » Jules Favre, qui ne veut pas pousser les choses à l'extrême, répond : « J'entends la rédaction officielle de la commission. » — « Vous trouvez l'explication très simple, n'est-ce pas, reprend de Morny. Eh bien, pour donner cette explication, il n'y avait pas besoin de mettre le mot « officielle » ; il fallait dire tout simplement : la rédaction de la commission. » Ce qui fait dire à Emile Ollivier : « Vous n'êtes pas un professeur de grammaire. » Le mot avait du reste blessé de Morny qui insista et finit par amener une demi-rétractation de Jules Favre. Avec assez d'à-propos, Jules Favre rejeta la responsabilité de l'incident sur le président qui, en invitant les députés à renoncer aux discours écrits, les avait livrés aux hasards d'improvisations dans lesquelles on n'est pas toujours maître de sa pensée. V. *Moniteur* du 9 mars 1862, p. 334.

(2) *M. le Président à M. Picard.* — Je ne laisserai pas dans cette enceinte attaquer, comme vous l'avez fait, les lois fondamentales du pays.

M. Ernest Picard. — Comme je l'ai fait, M. le Président. Quand cela ?

M. le Président. — Comme vous l'avez fait hier.

M. Ernest Picard. — Vous n'avez pas présidé hièr. La séance ne vous appartient pas.

M. le Président. — Je le regrette. Vous avez déclaré hier qu'une loi

ment remarquer (1), il répondit avec une hauteur où perçait son mépris pour la légalité : « Permettez-moi de vous dire que vous serez sujet à ma censure quand je jugerai à propos de vous l'appliquer et quand j'aurai pour moi l'assentiment de la Chambre, je serai dans mon droit (*Très bien*). Il n'y a pas de principe abstrait dans ce genre de choses. Laissez-moi vous dire que dans la discussion je n'ai pas seulement l'ordre à faire respecter. Est-ce que vous croyez que je n'ai le droit de vous rappeler à l'ordre que quand vous troublez l'ordre ? J'ai le droit de vous rappeler aux convenances, de vous empêcher de calomnier ici le gouvernement et la magistrature ». (*Très bien*)

Ainsi, de Morny manifestait l'intention un peu humiliante pour les députés de se faire le censeur de leurs paroles et de leurs actes, non pas seulement pour maintenir l'ordre dans les débats, mais pour les ramener à ce qu'il appelait les convenances. Un contrôle aussi étroit qui faisait du président le tuteur de ses collègues rappelait un peu trop le caractère de sa fonction et n'était accepté du reste que grâce à l'ascendant personnel que de Morny exerçait sur l'assemblée. Sûr de lui-même, enhardi par la vogue dont il jouissait dans tous les mondes, il montrait une audace de jour en jour croissante dans la direction des débats. Il n'hésitait pas à couper les discours des députés, interrompant les orateurs éloquents par des saillies, plaçant à leurs dépens un mot d'esprit qui

existante était humiliante pour le pays. Eh bien, vous pouvez critiquer les actes du gouvernement, mais vous ne pouvez pas critiquer une loi existante et dire qu'elle est humiliante, car vous affaibliriez ainsi le respect qui est dû aux lois du pays. » V. *Moniteur* du 9 mars 1862, p. 332.

(1) « Vous n'avez pas le droit, M. le Président, permettez-moi de vous le dire respectueusement mais fermement, vous n'avez pas le droit de me faire les observations que vous me faites. Je suis sujet à votre censure comme député en ce sens que vous pouvez me rappeler à l'ordre pour ce que je dirai à la séance d'aujourd'hui, mais pour ce que j'ai dit à celle d'hier, je ne veux rien entendre. » V. *Moniteur* du 9 mars 1862, p. 332.

mettait les rieurs de son côté, gardant toujours au reste un imperturbable sang-froid dans les multiples incidents de la vie parlementaire (1).

De Morny se permit ainsi beaucoup vis-à-vis des députés et prit avec eux des privautés qui ne seraient plus tolérées aujourd'hui d'un président d'assemblée. Qu'on en juge. A une séance du mois de juin 1862, Picard, interrompu au milieu d'un de ses discours, déclare qu'il n'entend pas les interrup-

(1) Dans une des dernières séances de la session de 1863, Picard critique le système des candidatures officielles : « On dit poliment aux candidats que l'on combat : Nous avons écouté les populations et nous sommes persuadés que vous n'avez plus leur sympathie. Messieurs, la ruse est trop grossière ! (*Cris : à l'ordre. Vives réclamations.*)

M. le Président. — Ce qui est grossier, ce n'est pas la ruse, c'est la forme du langage (*Vive approbation.*).

M. Picard, au milieu du bruit. — Vous n'avez pas le droit de me dire cela. C'est une injure, et je vous déclare que je ne la souffrirai pas (*Cris : à l'ordre, à l'ordre.*)

M. le Président. — Quand vous vous servez d'expressions comme celles que vous avez employées, expressions blessantes pour l'assemblée et le gouvernement, j'ai parfaitement le droit de vous interrompre. Maintenant, j'ai un autre droit encore, c'est de vous rappeler à l'ordre. V. E. OLLIVIER, *Empire libéral*, VI, p. 208.

A la séance du 20 janvier 1864, Eugène Pelletan fait l'éloge de Paris qui, aux élections de 1863, avait nommé des députés antigouvernementaux et rappelle le mot de Picard : « Paris est le cerveau de la France. » Le président l'interrompt : « M. Pelletan, ces distinctions ne mènent à rien. Si vous dites que Paris est le cerveau de la France, on pourra vous répondre que la province en est le cœur.

M. Pelletan. — Nous sommes d'accord.

M. le Président. — Pas tout à fait. En se servant d'une expression qui s'emploie quelquefois, on pourra ajouter que la France a bon cœur et mauvaise tête (*Rires d'adhésion et applaudissements prolongés.*) V. DARIMON, *Tiers parti*, p. 95.

De Morny résistait difficilement d'ailleurs au désir de placer dans les débats un mot d'esprit qui en atténuait la gravité. A la séance du 13 mars 1862, où les amendements des cinq avaient abondé, de Morny interrompt le débat et dit : « J'ai commis une petite erreur. J'aurais dû mettre en discussion l'amendement de MM. Jules Favre, Hénon, Darimon, Picard et Ollivier ; mais je suis un peu excusable, ces messieurs ont tant d'amendements ! » (*On rit.*) V. *Moniteur* du 14 mars 1862, p. 369.

tions : « On vous dit que c'est du vaudeville, parlez sérieusement » s'écrie de Morny. L'observation du président se perdit dans le bruit, mais à la séance suivante, comme Picard revenait sur l'incident pour formuler une protestation, de Morny déclara qu'il avait été l'interprète d'interruptions faites par d'autres mais qu'il les prenait à son compte, les paroles de Picard n'étant pas sérieuses (1). A la séance du 11 janvier 1864, Glais-Bizoin critique la façon dont est rédigé le compte-rendu officiel, attaque les décorations et les titres. De Morny l'arrête, le reprend en termes très vifs et dit en terminant : « Maintenant, continuez, tâchez que je vous entende et faites attention à ce que vous direz (2) ».

C'était surtout aux orateurs ennuyeux qu'il en voulait, dissimulant à peine le dédain qu'ils lui inspiraient, n'hésitant pas à les humilier devant leurs collègues et à leur faire abréger leurs discours lorsque les députés ou lui-même se trouvaient fatigués. A la séance du 15 mars 1862, il donna de la sorte une leçon de modestie à un député, M. Javel, qui abusait de la patience de l'assemblée et l'obligea à renoncer à la parole (3). A une autre séance, celle du 23 juin 1862, il

(1) Picard protesta de nouveau énergiquement : « Vous n'avez pas le droit, comme président, de juger mes paroles, dit-il à de Morny. Vous êtes mon supérieur, mais pour l'application seule du règlement, d'autant plus que vous présidez une chambre qui ne vous a pas nommé. » De Morny se contenta de répondre que l'observation était inconstitutionnelle. Séances des 17, 18, 19 juin 1862. V. E. Ollivier, *Empire libéral*, V. pp. 421-423.

(2) Cette fois, Glais-Bizoin eut le dernier mot. Il répondit avec insolence au président qu'il avait appris le langage parlementaire à l'école de Benjamin-Constant, de Manuel et de Laffitte et qu'il ne parlerait jamais celui du courtisan. V. Taxile Delord, *Histoire du 2e Empire*, III, p. 491.

(3) M. Javel, après un discours assez long, demande la permission, à propos de l'amendement en discussion, d'appeler l'attention de la Chambre sur le § 7 de l'adresse (*Cris : aux voix.*)

M. le Président. — Vous ne pouvez pas vous imposer à la Chambre.

M. Javel. — Non, sans doute ; je demande seulement quelques minutes d'attention ou tout au moins de silence.

M. le Président. — Vous dites qu'on ne vous écoute pas. J'ai cherché

infligea une véritable humiliation à un député, M. de Perpessac qui combattait le projet d'impôt sur les chevaux et voitures. Sous prétexte qu'on ne l'entendait pas, il força le malheureux député à changer de place deux ou trois fois et finalement l'invita à remettre son discours à un collègue qui acheva de le lire (1). De Morny avait émis du reste la prétention de ne faire figurer au *Moniteur* que la partie des discours qui avait été entendue de la Chambre. A la séance du 15 mars 1862, M. Girou de Buzarcingues prononce un discours qui se perd dans le bruit. Le président déclare à plusieurs reprises qu'il n'en paraîtra au *Moniteur* que ce qui aura été entendu. M. Hénon ayant dit qu'il lirait avec beaucoup de plaisir le discours de l'orateur, de Morny lui répond : « Alors vous demanderez à M. Girou de Buzarcingues de vous le communiquer, car je vous le répète encore une fois, il ne peut y avoir au *Moniteur* que ce qui a été entendu par la Chambre (2). » Ainsi les députés n'avaient pas la ressource dont ils profitent largement dans les divers parlements de se faire entendre de leurs électeurs sans se faire écouter de leurs collègues.

De Morny complétait enfin sa censure des discours par un contrôle des discussions, prétendant les mener à sa guise et n'hésitant pas à clore les débats lorsque sa fantaisie ou l'in-

à vous faire écouter. Que voulez vous ! Je ne puis pas empêcher la Chambre d'être fatiguée. Vous n'avez pas le monopole de la parole.

M. Javel. — Si la Chambre ne veut pas m'entendre...

M. le Président. — Il faut vous rasseoir (*On rit.*)

Après quelques paroles de M. Javel, le président fait prononcer la clôture de la discussion et l'on aborde le § 7. M. Javel demande de nouveau la parole. Mais de Morny le rappelle à la modestie : « Il ne faut pas avoir la prétention de croire que ce qu'on a à dire vaut mieux que ce que diraient tous les autres... Je n'ai pas la prétention de vous imposer à la Chambre. » M. Javel prononce encore quelques mots, puis le président met aux voix le § 7. V. *Moniteur* du 16 mars 1862, p. 388.

(1) V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 258.

(2) Séance du 15 mars 1862, *Moniteur* du 16, p. 387.

térêt du gouvernement le lui inspirait (1). Ne se contentant même pas de conduire le Corps législatif, il cherchait à étendre sa censure, à l'extérieur, sur la presse qui appréciait les actes du Corps législatif, et il faisait entendre du haut de la tribune présidentielle, à l'ouverture de la session de 1864, un avertissement sévère aux journalistes qui s'étaient permis des critiques trop libres (2). Ainsi de Morny, usant tour à tour de la persuasion et de la menace, pratiquait l'art de régner avec une maîtrise et une habileté qui faisaient tout accepter de ce mondain élégant transformé en homme politique par la faveur impériale (3).

*
* *

Pour achever d'établir son empire, il connut et pratiqua l'art de diviser ses adversaires. Il s'était attaché de bonne

(1) A la séance du 10 février 1863, le Corps législatif discute la question de Rome. Après un discours de M. Billault, Emile Ollivier a pris la parole. Quand il a fini, M. Billault se lève pour répliquer puis il se rassied en faisant au président un signe que celui-ci considère comme une invitation à clore la discussion. Aussi, quand M. Conseil se lève pour parler, de Morny lui dit assez brusquement : « Je crois que vous feriez bien de renoncer à la parole », et il prononça aussitôt après la clôture du débat. V. Darimon, *Opposition libérale sous l'Empire*, p. 316.

(2) De Morny rappela que la loi qui permettait de citer à la barre de la Chambre les auteurs d'un outrage à l'assemblée n'était pas abrogée : « En user sans modération, ajoutait-il, serait une faute, l'abandonner serait une faiblesse. Je ne propose pas aujourd'hui de l'appliquer, mais je préviens les écrivains publiquement que, si ces attaques se renouvellent, je serai le premier à demander qu'il soit usé d'un droit conféré à cette assemblée pour sauvegarder sa dignité et maintenir intacte son autorité dans le pays. » Séance du 16 novembre 1863. V. Darimon, *Tiers parti*, p. 39.

(3) A la fin de la session de 1862, de Morny, avec une grâce charmante, avait exprimé ses regrets des incidents qui s'étaient produits : « Je vous remercie, avait-il dit à ses collègues, du concours que vous m'avez constamment prêté. Si parfois j'ai heurté quelques susceptibilités individuelles, si j'ai obligé quelques membres à s'incliner devant la volonté de l'assemblée, ils me le pardonneront ; je ne l'ai jamais fait qu'à regret, par sentiment d'un devoir, jamais dans une intention personnelle. » Séance du 27 juin 1862. V. E. Ollivier, *Empire libéral*, V, p. 423.

heure à séduire Emile Ollivier et Darimon pour les détacher du groupe des cinq et briser l'opposition républicaine. Il avait entretenu, dès la formation du petit groupe, des relations avec Darimon dont il s'était servi pour entrer en rapports avec les cinq. A l'ouverture de la session de 1864, il avait cherché à le faire figurer au bureau en qualité de secrétaire (1) ; il n'avait pas réussi, il est vrai, à le faire nommer par ses collègues moins libéraux que lui, mais l'élan était donné et Darimon devait être élu secrétaire l'année suivante. Au lendemain du décret du 24 novembre 1860, dont Emile Ollivier avait fait l'éloge à la chambre, de Morny avait, avec une machiavélique habileté, profité d'un incident de séance pour compromettre publiquement Emile Ollivier aux yeux de ses amis républicains et préparer son ralliement à l'Empire (2). Il avait d'ailleurs son idée en cherchant à s'attacher Darimon et Emile Ollivier et restait fidèle à ses intentions libérales. Dès 1862, il avait reçu Ollivier à la présidence en lui

(1) Il s'était assuré auparavant de l'acceptation de Darimon et l'avait pressenti sur la façon dont il remplirait ses fonctions. Les membres du bureau, lui avait-il dit, devaient se rendre aux Tuileries et assister en uniforme aux cérémonies officielles. Accepterait-il d'en faire autant ? Darimon avait répondu affirmativement. V. Darimon, *Tiers parti*, p. 38.

(2) A la séance du 14 mars 1861, dans un discours où il célébrait les réformes libérales de 1860, Emile Ollivier avait affirmé ses opinions républicaines. Le lendemain on s'aperçut que le passage avait disparu du compte rendu officiel. Un député demanda la raison de cette suppression. De Morny répondit : « C'est moi qui ai fait supprimer ces mots. Je n'ai pas voulu rappeler à l'ordre M. Ollivier, mais au moment où il disait : Moi qui suis républicain, je lui ai dit : Ce mot vous est sans doute échappé ? Car son discours avait un tel caractère de modération et d'honnêteté qu'il ne pouvait se concilier avec une déclaration contraire à la Constitution... Considérant que l'orateur avait voulu dire qu'avec des opinions républicaines antérieures, il était disposé à se rallier au gouvernement, si le gouvernement persistait dans la voie libérale, j'ai cru lui rendre service en supprimant sa déclaration. Libre à lui de la rétablir s'il le veut ou à la Chambre de l'exiger. » Ollivier ne demanda pas ce rétablissement et laissa passer l'incident sans protester : « La situation, dit-il, était embarrassante. » V. Ollivier, *Empire libéral*, V. p. 143-146.)

confiant son espérance de voir revenir l'Empire à un régime libéral, son ambition d'en former le premier ministère et son désir d'avoir ce jour là Ollivier comme collaborateur (1).

Ollivier était d'autant plus enclin à accepter le rôle que le président du Corps législatif cherchait à lui faire jouer que Morny lui avait donné une preuve éclatante de son libéralisme. Dès le commencement de la session de 1864, il avait agi très énergiquement auprès de la commission chargée d'examiner le projet de loi rétablissant la liberté de coalition pour en faire nommer rapporteur Emile Ollivier. La candidature d'Ollivier se heurtait à la résistance de la Cour et de l'Empereur (2) ; mais la volonté et l'obstination de Morny triomphèrent de tous les obstacles. Grâce à son appui, Ollivier fut désigné comme rapporteur et dans la discussion défendit très habilement le projet à la fois contre l'opposition de droite et l'opposition systématique de ses anciens collègues de gauche dont il se sépara à cette occasion (3). Au début de l'année 1864, les positions sont d'ailleurs changées au Corps législatif. Les élections de 1863, qui avaient ramené sur les bancs de l'assemblée d'anciennes illustrations parlementaires comme Thiers et Berryer (4), étaient venues

(1) V. E. Ollivier, *Empire libéral*, V, p. 424.

(2) L'Empereur avait dit, paraît-il, à Morny : « Vous devriez tout faire pour empêcher la nomination d'Ollivier. » A quoi Morny avait répondu : « Je mettrai tout en œuvre pour la faciliter. » V. E. Ollivier, *Empire libéral*. VI, p. 520.

(3) V. Darimon, *Tiers parti*, p. 137. — E. Ollivier, *Empire libéral*, VI, p. 551. — Taxile Delord, *Histoire du 2e Empire*, III, p. 517. De Morny avait d'ailleurs soutenu énergiquement Ollivier dans la discussion. A la séance du 2 mai 1864, Jules Favre avait attaqué Emile Ollivier en faisant appel à ses opinions passées. De Morny était venu immédiatement à son secours en priant Ollivier de se renfermer dans la discussion de la loi : « Rien, disait-il, n'était plus contraire à la Constitution et à la loi que de demander compte à un membre de cette Chambre de son opinion passée. »

(4) Elles étaient saluées courtoisement par Morny le 13 novembre 1863, à l'ouverture de la session de 1864. V. Darimon, *Tiers parti*, p. 33. — De la Gorce, *op. cit.*, IV, p. 240.

renforcer l'opposition républicaine et créer une nouvelle opposition constitutionnelle mais libérale qui allait constituer ce que l'on appela le tiers parti, auquel Ollivier et Darimon détachés de l'ancien groupe des cinq devaient se rallier. De Morny était parvenu à ses fins.

Mais il était à ce moment trop engagé dans la voie libérale pour reculer et, s'il avait vécu encore quelque temps, il aurait peut-être réussi à fonder cet Empire libéral que le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 et le plébiscite du 21 mai 1870 devaient réaliser trop tard pour rénover le régime. Il préparait les voies à Emile Ollivier en faisant son éloge à l'Empereur. Il était partisan du remplacement du droit d'adresse par le droit d'interpellation. Il redoutait la concentration des pouvoirs aux mains du ministre d'Etat, sorte de secrétaire général du gouvernement, qui, depuis la suppression des ministres sans portefeuille, en 1863, était chargé de représenter le gouvernement au Corps législatif et de défendre sa politique (1). Il conseillait à l'Empereur de renoncer à l'institution et d'autoriser les ministres à venir défendre leurs actes devant le Corps législatif (2), réforme capitale qui devait être réalisée seulement à la fin de l'Empire par le sénatus-consulte de 1869. Il est vrai qu'il ne se méfiait pas seulement de l'institution mais des hommes qui devaient occuper le ministère d'Etat et qu'après la mort de M. Billault, à la fin de l'année 1863, il ne voyait pas sans quelque inquiétude monter à l'horizon politique l'astre naissant de M. Rouher, successeur de M. Billault, le futur vice-empereur (3), qui allait, après la dis-

(1) V. décret du 24 juin 1863. Darimon, dans ses notes sur l'Empire, commente ainsi la réforme : « Le ministre d'Etat va devenir le véritable chef de la majorité. M. Billault (qui fut nommé ministre d'Etat) est, dit-on, l'inspirateur du décret du 24 juin. » V. Darimon, *Tiers parti*, p. 3.

(2) V. Darimon, *Tiers parti*, p. 23 et 82.

(3) Le mot est d'Emile Ollivier qui, cherchant à la séance du 12 juillet 1867 à caractériser la situation politique du ministre d'Etat, ne trouva que l'expression de « vice-empereur sans responsabilité ».

parition de Morny, incarner le sort de l'Empire, comme Morny lui-même l'avait fait pendant longtemps.

Quels que fussent d'ailleurs le mérite de Morny à jouer ce rôle et la sincérité plus ou moins profonde de ses intentions libérales, la mort ne devait pas lui laisser le temps de continuer l'œuvre qu'il avait entreprise. Elle vint le surprendre au commencement de la session de 1865 et devait emporter presque d'un coup celui qui pendant longtemps avait régné sur tous les mondes. Après quelques jours d'une maladie dont les députés et Paris entier suivirent les phases avec une anxiété qui était faite pour beaucoup de la préoccupation de leur propre sort lié au sort de ce puissant personnage, Morny mourait le 10 mars 1865, comme il avait vécu, en élégant que la laideur de la maladie afflige et qui met sa coquetterie à en dissimuler les misères, en homme du monde préoccupé de représenter jusqu'au dernier moment (1).

Sa disparition était une perte pour le Corps législatif qu'il avait présidé pendant dix ans avec éclat et pour le parti libéral qui avait placé en lui ses espérances. Pourtant, malgré la courtoisie dont il avait fait preuve vis-à-vis de la minorité, Emile Ollivier fut le seul membre de l'opposition qui se mêla aux autorités de l'Empire pour suivre son convoi funèbre (2). Les autres députés de la minorité ne s'étaient pas crus tenus de rendre un dernier hommage à un président qui n'était pas leur représentant et qui, bien qu'ayant pris souvent la défense de leurs intérêts, n'avait exercé sa fonction qu'au nom de l'Empereur.

(1) Faut-il ajouter en homme politique préoccupé de l'avenir de son œuvre ? Emile Ollivier, dans son *Empire libéral*, raconte que la veille de sa mort, Morny, recevant la visite de l'Empereur, l'aurait rappelé pour lui dire : « Surtout ne prenez pas vos inspirations dans le faubourg Saint-Germain. »

(2) E. Ollivier, *Empire libéral*, VII, p. 269.

II

La disparition de Morny laissait un vide difficile à remplir. Un président tel que lui et qui avait tenu avec un mérite égal les rôles divers que comportait sa fonction ne pouvait être aisément remplacé. Pourtant la position était si éminente que les compétiteurs ne manquèrent pas. M. Schneider qui avait, comme vice-président, fait l'intérim pendant la session de 1865 et le comte Walewski étaient les principaux candidats. M. Schneider avait pour lui une expérience parlementaire déjà longue, les qualités de patience et de souplesse dont il avait fait preuve pendant la session dont il avait présidé les séances. Mais on lui reprochait le décousu de sa vie privée, une certaine condescendance vis-à-vis de l'opposition et sa candidature fut écartée (1). La droite cherchait à faire nommer à sa place Jérôme David, favori de l'Impératrice, qui le considérait comme seul capable « de dompter la gauche et ses fureurs (2) ». Mais Walewski fit valoir des titres divers qui assurèrent son triomphe. Il avait fourni, comme diplomate, une carrière déjà bien remplie ; il était lié d'autre part avec le monde politique qui devait constituer le tiers parti ; il avait enfin pour femme une florentine séduisante qui jouissait d'un grand crédit auprès de l'Empereur. Bref, le 21 janvier 1866, Walewski, nommé par décret président du Corps législatif, avant même que son élection comme député des Landes eut été validée, faisait ses débuts à l'assemblée.

Malgré ses qualités et son mérite, il ne devait pas jouir auprès d'elle de l'autorité de son prédécesseur. Par certains

(1) V. DARIMON, *Tiers parti*, p. 340.
(2) DARIMON, *Tiers parti*, p. 341.

côtés, il rappelait pourtant un peu Morny. Fils adultérin de Napoléon I[er] et de la comtesse polonaise Walewska, naturalisé en 1831, officier démissionnaire, puis diplomate sous la Monarchie de Juillet, enfin ministre sous l'Empire, il avait le même sang-froid, la même élégance et le même tact que Morny. Mais il était loin d'avoir toutes ses qualités d'esprit et il n'avait pas non plus certains des défauts qui avaient contribué à assurer son empire. Il manquait de souplesse et e flexibilité d'esprit ; il concevait avec lenteur et n'avait pas de vivacité dans la répartie ; il ne savait pas circuler avec la même aisance que Morny dans le labyrinthe du règlement ; les arguties de l'opposition le déconcertaient et quoique animé d'excellentes intentions, il ne permettait souvent pas assez de peur d'être entraîné à permettre trop. C'était du reste un honnête homme dans toute l'acception du terme, plein de droiture et de loyauté, mais cette rigidité de caractère devait dans certaines circonstances le desservir au lieu de lui faciliter sa tâche (1).

Dès la première heure, Walewski se révéla du reste plein d'intentions libérales et, à ce point de vue, continuateur de la politique de Morny. On avait maintenu à son profit la situation qui avait été faite à Morny. Président nommé par l'Empereur, continuant à assister aux délibérations du conseil des ministres, intermédiaire entre la majorité parlementaire et le gouvernement impérial, Walewski pouvait poursuivre l'œuvre que Morny avait entreprise, concilier la liberté et l'autorité, régénérer l'Empire par l'avènement d'institutions libérales. Cette œuvre, Walewski, confident des intentions de Morny et son héritier, s'attacha, en effet, à la réaliser ; mais il ne sut pas y apporter la même habileté que son prédécesseur et il ne jouissait pas d'ailleurs sur l'Empereur du crédit qui permettait à Morny de tout oser sans se rendre

(1) E. Ollivier, *Empire libéral*, IX, p. 183.

suspect ; il ne possédait pas non plus le même empire sur la majorité qui avait trouvé du reste un autre chef en la personne du ministre d'Etat Rouher. De bonne heure, Walewski, par la façon dont il présida, par la faveur non assez dissimulée qu'il accorda au parti libéral, devait s'attirer l'inimitié du parti réactionnaire et, pour avoir voulu aller trop vite, compromit son œuvre et fut obligé de résigner ses fonctions.

Il les avait inaugurées en se faisant l'intermédiaire entre Napoléon III et Emile Ollivier avec lequel il avait continué les relations engagées par Morny. A la fin de l'année 1866, Walewski mettait Emile Ollivier en rapports, avec Napoléon III qui lui offrait un ministère s'il consentait à se contenter de quelques mesures libérales comme le remplacement du droit d'adresse par le droit d'interpellation. Ollivier qui estimait les réformes insuffisantes refusa le ministère (1) ; mais, le 19 janvier 1867, les réformes devaient pourtant être réalisées par décret (2). Le Corps législatif recouvrait le droit d'interpellation réglementé (3) ; les ministres pouvaient être chargés par délégation spéciale de l'Empereur de représenter le gouvernement devant la Chambre pour la discussion des affaires et des projets de lois. C'était un pas important effectué vers le régime parlementaire et, comme corollaire de la réforme des institutions et symbole de la transformation, la tribune, supprimée à l'assemblée depuis 1852, faisait sa réapparition dans la salle des séances, le 14 février 1867, jour de l'ouverture de la session. Le 15 février, le président Walewski célébrait triomphalement les réformes aux-

(1) V. E. Ollivier, *Empire libéral*, IX, p. 184 et s.

(2) Ces réformes avaient été décidées à la suite d'un amendement dit des 42, qui, malgré l'intervention de Rouher, avait réuni au vote 61 voix et qui tendait au développement des réformes libérales inaugurées par le décret du 24 novembre 1860.

(3) Sur l'avis favorable de quatre bureaux sur neuf, il devait être donné suite à toute demande d'interpellation signée de cinq députés.

quelles il avait contribué et les transformations réalisées (1).

Ces réformes devaient pourtant lui être fatales. Partisan trop convaincu du droit d'interpellation, il chercha à en faciliter l'exercice et eut le tort d'aller pour cela jusqu'à la violation du règlement. Le 19 février 1867, des demandes d'interpellation furent faites en séance publique et Walewski les laissa présenter et développer oralement en dépit du règlement d'après lequel les demandes devaient être envoyées par écrit au président et transmises par lui aux bureaux. La droite fut très mécontente de cette tolérance qui fut taxée de faiblesse et de complicité : « On accuse M. Walewski, dit Darimon à la date du 19 février 1867 (2), d'être de connivence avec l'opposition. Il y avait une soirée chez Jérôme David. C'était à qui s'élèverait contre la déférence que le président montre vis-à-vis de la gauche et du tiers parti. On racontait que dans un conseil des ministres auquel assistait M. Walewski, il avait été décidé que le règlement devait être rigoureusement exécuté et qu'aucune demande d'interpellation ne devrait être lue en séance publique avant d'avoir été autorisée par les bureaux. »

Peu de jours après, Walewski devait mécontenter encore le Corps législatif dans un débat qui eut lieu le 25 février 1867 sur la suppression de l'adresse. Il avait reçu pour mission de l'Empereur d'empêcher que l'on discutât la constitution, mais il s'y prit d'une façon maladroite en interrompant M. Lanjuinais qui voulait simplement montrer que les modifications apportées au décret du 24 novembre 1860 n'étaient pas dans l'esprit de la Constitution. Il laissa trop voir aussi qu'il désirait entendre Emile Ollivier qui avait demandé la parole après qu'on eut proposé la clôture, décidant, après une épreuve douteuse sur la question de clôture et sans consulter le bureau,

(1) V. TAXILE DELORD, *Histoire du 2e Empire*, V, p. 37.
(2) DARIMON, *Les irréconciliables sous l'Empire*, p. 29.

que la discussion continuerait (1). L'Empereur ne fut pas très satisfait non plus de la façon dont Walewski avait dirigé ce débat et, recevant Emile Ollivier au cours de la session, il lui en exprima son mécontentement (2).

Tous ces incidents avaient ébranlé l'autorité de Walewski. Aussi ne put-il réussir, malgré tous ses efforts, à faire nommer Emile Ollivier rapporteur du projet de loi sur la presse. De Morny avait été autrefois plus heureux pour le projet sur le droit de coalition, mais en 1867 Walewski était moins puissant que Morny en 1864 et l'influence du ministre d'Etat Rouher l'emportait sur celle du président du Corps législatif. L'hostilité de Rouher empêcha la nomination d'Ollivier et l'échec du candidat qu'il avait appuyé amena la retraite de Walewski (3). Il prit prétexte d'un dissentiment qui s'était produit entre lui et Rouher pour donner sa démission et quitter la présidence. Le 27 mars, le Corps législatif apprenait par une déclaration de Walewski, que le parti de la Cour avait inutilement cherché à empêcher (4), qu'il aurait bientôt un autre président. Cette déclaration fut très froidement accueillie par la droite contenue du regard par Rouher et quand Walewski quitta le fauteuil présidentiel les membres de l'opposition furent à peu près les seuls à venir lui serrer la main : « Ce fut sa récompense, dit Emile Ollivier. On se rappela sa loyauté, son esprit de justice et de conciliation, son libéralisme qui s'était manifesté dans les petites occasions aussi bien que dans les grandes ; il avait en effet contribué aux décrets de novembre et de

(1) V. Darimon, *Les irréconciliables sous l'Empire*, pp. 33-34.

(2) L'Empereur déclara à Emile Ollivier que Walewski présidait mal : « Ainsi, dit-il, à propos des dernières interpellations, je lui avais recommandé de ne pas laisser attaquer la Constitution. Il a arrêté à tort M. Lanjuinais et a laissé le champ libre aux violences de M. Jules Favre » E. Ollivier, *Empire libéral*, IX, p. 254.

(3) V. Darimon, *Les irréconciliables sous l'Empire*, p. 51 et s. — E. Ollivier, *Empire libéral*, IX, p. 410 et s.

(4) V. Darimon, *Les irréconciliables sous l'Empire*, p. 59.

janvier et on lui devait le rétablissement de la tribune. Glais-Bizoin s'écria : « Nous aimons à rendre un dernier hommage à votre haute impartialité (1). »

*
* *

L'Empereur donna pour successeur à Walewski M. Schneider sur le nom de qui tous les partis pouvaient se mettre d'accord : « Le nouveau président, dit Emile Ollivier, n'appartenait ni à Rouher, ni à l'Impératrice ; très dévoué à l'Empereur, il n'avait de liaison politique qu'avec Magne. Son caractère flexible, transactionnel et calme convenait à merveille à la situation indécise où l'on piétinait. Il ne déplaisait pas à la majorité dont il avait fait jusque-là partie et il était plutôt agréable à l'opposition qu'il s'attachait à ne pas heurter. Il se montrait d'autant plus facilement impartial qu'il faisait de la politique en dilettante. Sa passion était ailleurs : industriel de génie, il avait fondé cette immense usine du Creusot qu'il conduisait avec une netteté, une vigueur de premier ordre. Tout autre était-il dans la politique... Il avait néanmoins, par sa haute situation et par sa longue familiarité avec la plupart des membres, une très réelle influence d'autant plus efficace qu'il ne l'affichait pas. Il n'agissait pas d'autorité à la façon de Morny et de Walewski mais par insinuation. Comme ses cheveux très blancs couronnaient un teint très enflammé, ses collègues l'appelaient en riant le lapin blanc ; néanmoins ils étaient déférents et écoutaient ses avis (2). »

La retraite de Walewski, la nomination de Jérôme David comme vice-président du Corps législatif n'en constituaient pas moins un succès pour le ministre d'État Rouher et eurent

(1) E. Ollivier, *Empire libéral*, IX, p. 412.
(2) E. Ollivier, *Empire libéral*, IX, p. 412 et s.

pour effet de rejeter Emile Ollivier et le parti libéral dans l'opposition. A partir de la session de 1867, le Corps législatif est d'ailleurs le théâtre de luttes passionnées qui égalent par leur violence celles des anciennes assemblées parlementaires. Le temps est passé où la parole impérieuse ou ironique de son président suffisait à intimider les orateurs et à ramener le calme dans les débats. Le président Schneider, moins heureux que ses prédécesseurs, doit soutenir le choc d'une opposition consciente de sa force que Rouher exaspère souvent par le dédain officiel avec lequel il la traite (1). La gravité des questions qui sont à l'ordre du jour de l'assemblée, au point de vue extérieur comme au point de vue intérieur, est du reste de nature à provoquer des discussions violentes et des orages parlementaires. A la session de 1867, ce sont les questions du Mexique et du Luxembourg qui passionnent le Corps législatif. A la session de 1868, la discussion et le vote des lois sur l'armée, sur la presse, sur le droit de réunion remplissent et surexcitent souvent ses délibérations. M. Schneider fait de son mieux pour apaiser les troubles et satisfaire le gouvernement sans mécontenter l'opposition. Il ne réussit pas à être un président très énergique mais, par son caractère indécis et ondoyant, il s'acquitte assez bien de la tâche de conciliation qu'il a à remplir (2).

(1) A la fin de la session de 1868, Rouher traite de calomnies les reproches adressés par l'opposition au préfet de la Seine. M. Eugène Pelletan s'étonne qu'un président, fût-il nommé par l'Empereur, ne rappelle pas à l'ordre un ministre qui jette l'accusation de calomnie à la tête d'une fraction de la Chambre. M. Schneider répond à M. Pelletan en le rappelant lui-même à l'ordre. V. T. Delord, *Histoire du 2e Empire*, V, p. 329.

(2) « M. Schneider, dit Darimon le 31 mai 1867 (V. *Les irréconciliables sous l'Empire*, p. 87), regarde volontiers d'où souffle le vent ; s'il voit que l'opinion abandonne la majorité, il n'hésitera pas une seule minute à se ranger du côté de la minorité. » Le président du Corps législatif, prévoyant la transformation prochaine du régime, cherchait en effet à donner des gages à l'opposition libérale. A la séance du 5 décembre 1867, Jules Favre voulut prendre la parole après Rouher dans une discussion sur la question

A l'exemple de ses prédécesseurs, il continuait en même temps à servir d'intermédiaire entre le gouvernement et l'assemblée et travaillait à les rapprocher. Un conflit s'étant élevé, pendant la session de 1867, entre le gouvernement et la commission de l'armée, à propos de la loi sur l'armée, ce fut M. Schneider qui réussit à le trancher au conseil des ministres où l'appelaient ses fonctions présidentielles (1). Pendant la session de 1868, M. Schneider eut également l'occasion de servir à la fois le gouvernement et la Chambre en défendant la cause de l'Empire libéral. Le projet de loi sur la presse avait subi, au Corps législatif, les assauts de la gauche et de l'extrême-droite et l'Empereur, poussé par Rouher, parlait de le retirer et de dissoudre l'assemblée lorsque M. Schneider s'interposa. Dans un conseil des ministres tenu le 2 février, il déclara que le retrait de la loi serait une faute grave ; il put grouper autour de lui les ministres libéraux et réussit à convaincre l'Empereur. Le projet fut maintenu et son article premier fut voté à une grande majorité sur l'inter-

d'Italie ; interrompu violemment, il fut obligé de descendre de la tribune ; le président Schneider le soutint contre la majorité et l'obligea à remonter à la tribune pour continuer son discours (V. E. Ollivier, *Empire libéral*, X, p. 227). A différentes reprises, M. Schneider fit preuve d'une tolérance qui revêtait même parfois les allures de la faiblesse. Dans une des dernières séances de la session de 1867, Picard critique violemment le régime impérial : « Dans votre système, dit-il, la démocratie sans liberté est moins dirigée qu'exploitée par ceux qui sont à sa tête. » M. Schneider qui, dit Emile Ollivier, « tenait à ne pas se brouiller avec la gauche », refusa de prononcer le rappel à l'ordre, se contentant de protester contre les paroles de Picard (V. E. Ollivier, *Empire libéral*, IX, p. 533). A la séance du 12 juillet 1867, il avait laissé méconnaître son autorité par Glais-Bizoin qui avait répondu à un rappel à l'ordre prononcé par le président en déclarant qu'il en était flatté : « Les remerciements de M. Glais-Bizoin, s'était-il borné à dire, mériteraient un nouveau rappel à l'ordre, mais je laisse le pays juge d'un pareil langage » (V. E. Ollivier, *Empire libéral*, IX, p. 536). Emile Ollivier critique la condescendance de M. Schneider et ajoute que ce n'est pas pour laisser le pays juge du langage insultant des députés que les présidents d'assemblées ont été institués.

(1) V. Darimon, *Les irréconciliables sous l'Empire*, p. 83.

vention de Rouher (1). Dans cette circonstance la situation spéciale du président du Corps législatif avait permis à M. Schneider de prendre victorieusement la défense de l'assemblée.

Les temps arrivaient pourtant où cette situation anormale d'un président dirigeant au nom de l'Empereur les délibérations d'une assemblée qui recouvrait peu à peu une entière indépendance ne pourrait se maintenir. L'importance toujours croissante de l'opposition allait rendre la position du président du Corps législatif de plus en plus difficile et préparer la transformation de la présidence et du régime lui-même. Les élections de 1869 avaient amené le triomphe de l'opposition à Paris et des succès très significatifs pour elle dans les départements. Le parti conservateur effrayé voulait revenir en arrière et cherchait à écarter de la présidence M. Schneider jugé trop conciliant. Il avait pour candidat Jérôme David, un des familiers du cercle conservateur de la rue de l'Arcade, qui passait pour un homme énergique capable de contenir l'opposition. L'Empereur, après avoir hésité un instant, nomma M. Schneider, mais en même temps envoya à Jérôme David les insignes de grand officier de la Légion d'honneur. M. Schneider, croyant son autorité ébranlée par cette haute distinction accordée à son concurrent, jugea de sa dignité de donner sa démission, mais il dut la retirer sur une lettre de Napoléon III, dans laquelle l'Empereur faisait appel à son concours pour continuer l'œuvre entreprise, la conciliation d'un pouvoir fort avec des institutions libérales (2).

Le maintien de M. Schneider au fauteuil présidentiel fut considéré comme un échec pour Rouher dont l'autorité diminuait à mesure que l'Empire tendait à se transformer. L'annonce du projet d'interpellation dit des 116, qui émanait du

(1) V. E. Ollivier, *Empire libéral*, X, p. 408.

(2) V. T. Delord, *op. cit.*, V, p. 479. — De la Gorce, *op. cit.*, V, p. 491. — Darimon, *Les 116 et le ministère du 2 janvier 1870*, p. 34 et s.

tiers-parti, décida l'Empereur aux réformes libérales. Le 11 juillet 1869 avait lieu à Saint-Cloud un conseil des ministres auquel assistait M. Schneider. Le 12, Rouher montait à la tribune du Corps législatif et annonçait que l'Empereur entendait donner à l'assemblée le droit de faire son règlement et d'élire son bureau. Le lendemain, le Corps législatif était prorogé et, peu de temps après, le 8 septembre 1869, un sénatus-consulte venait consacrer ces innovations et réaliser d'autres réformes plus importantes encore. Le Corps législatif recouvrait le droit d'initiative en matière législative ; les ministres pouvaient désormais en faire partie et y avaient leur entrée ; le ministère d'Etat était supprimé et Rouher était nommé à la présidence du Sénat, sinécure dorée qui était pour lui une véritable retraite.

Le 30 novembre 1869, le Corps législatif rouvrait ses portes et le 1er décembre l'assemblée procédait pour la première fois à l'élection de son président. Chose singulière et qui pourrait étonner si l'on ne se rappelait le rôle de conciliateur que M. Schneider avait tenu, le Corps législatif confirmait purement et simplement le choix de l'Empereur ; M. Schneider était élu par 151 voix sur 271 votants ; l'ancien président qui avait présidé longtemps au nom de l'Empereur allait maintenant présider au nom de l'assemblée (1). Le Corps législatif avait tenu compte de la souplesse et de l'habileté qu'il avait déployées dans la direction de ses débats, du tact avec lequel il avait fait oublier son origine et, considérant qu'aucun de ses membres n'était plus qualifié pour présider ses délibérations, avait renouvelé son mandat et l'avait maintenu à sa tête (2). Mais M. Schneider ne devait plus occuper bien

(1) M. Schneider se borna à constater la chose dans la très brève allocution qu'il prononça en reprenant possession du fauteuil.

(2) En exécution du sénatus-consulte de 1869, le Corps législatif fut appelé à voter son nouveau règlement dans les premiers mois de l'année 1870. Ce règlement ne donnait pas d'autorité effective au président ;

longtemps le fauteuil présidentiel. Les événements allaient se précipiter et, après la constitution du ministère Emile Ollivier, après le plébiscite du 21 mai 1870 qui consacrait l'Empire libéral, amenaient sa chute quelques mois après. Le président Schneider qui présidait la séance où, après le désastre de Sedan, le 4 septembre 1870, le Corps législatif fut envahi et dispersé, assista à ses derniers moments.

une proposition de M. Grévy tendant à conférer au président le droit de requérir directement la force armée avait été écartée : « Le règlement, dit Emile Ollivier, rendait l'assemblée maîtresse du président et non le président directeur de l'assemblée » E. Ollivier, *Empire libéral*, XII, p, 506.

CHAPITRE II

LA PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS SOUS LA RESTAURATION

La Restauration, époque de transition au point de vue politique, nous offre un type de présidents intermédiaire entre le type des présidents de l'Empire, nommés exclusivement par l'Empereur et ses représentants au fauteuil, et le type des présidents élus représentants de l'assemblée. La présidence de la Chambre des Députés, sous la Charte de 1814, est toujours une sorte de fonction publique dont les titulaires sont nommés par le Roi, mais cette nomination est précédée d'une désignation faite par la Chambre (1), et ce droit de présentation suffit à modifier le caractère de la fonction. Les présidents nommés dans ces conditions ne sont plus exclusivement des agents du souverain auprès de l'assemblée; choisis en premier lieu par l'assemblée que le Roi les charge ensuite de présider, ils se considèrent volontiers comme les représentants de cette assemblée et apportent dans l'exercice de leurs fonctions un autre esprit que celui

(1) Charte de 1814, art. 43. — D'après le règlement de la Chambre des Députés du 25 juin 1814, la Chambre devait désigner, au scrutin secret et à la majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin, cinq de ses membres qui devaient être présentés au Roi pour les fonctions de président. La Chambre désignait seule ses vice-présidents et ses secrétaires.

dont l'application littérale de la Charte semblerait devoir les animer.

Ce caractère indécis et flottant est un peu du reste celui de toutes les institutions de la Restauration. En théorie le Roi seul est souverain ; la charte qu'il a « octroyée » à son peuple est la seule base de ses droits ; la Chambre des Députés ne possède que des attributions législatives et ne les exerce que par délégation du souverain qui s'est réservé du reste le droit d'initiative et qui possède le droit de la dissoudre. En fait, au fur et à mesure que se précisent les pratiques du gouvernement parlementaire, la Chambre des Députés est appelée à jouer un rôle plus étendu que celui reconnu par la Charte. Ayant derrière elle, en dépit d'un suffrage très restreint, la nation qui l'a nommée, elle aspire à jouer un rôle politique et, par ses votes sur les mesures législatives importantes ou sur la rédaction de l'adresse (1), donne des indications dont le gouvernement est obligé de tenir compte et devant lesquelles les ministres sont souvent obligés de se retirer. Aussi les ministres, pris entre le Roi et la Chambre, devaient-ils, après avoir hésité longtemps entre eux, s'incliner finalement, malgré le prestige de la royauté et la théorie de la Charte, devant l'assemblée qui, représentant la nation, possédait une autorité supérieure à celle du monarque lui-même (2).

La présidence de la Chambre des Députés devait suivre une

(1) La Restauration n'a pas connu les interpellations comme moyen de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, mais le procédé des questions aux ministres y était connu et pratiqué. En outre, pendant les premières années du régime, il était d'usage d'élargir la discussion des lois afin de pouvoir critiquer la marche générale du gouvernement. Enfin, les votes de la Chambre dans les scrutins de présentation des candidats à la présidence fournissaient parfois des indications politiques très précises.

(2) Nous faisons abstraction, bien entendu, à la fin du règne de Charles X, du ministère Polignac, qui, dû à une sorte de coup d'Etat parlementaire, devait, en contrariant brusquement l'évolution, entraîner la chute du régime.

marche analogue et ses titulaires devaient voir prédominer en eux l'esprit de corps dont sont animés tous ceux qui sont choisis à un degré quelconque par une assemblée, si bien qu'aux derniers jours du règne, dans le conflit suprême entre le Roi et la Chambre, on trouve du côté de la Chambre le président de l'assemblée, le doctrinaire Royer-Collard. Mais les présidents de la Chambre, comme les ministres, devaient auparavant hésiter longtemps entre le Roi et la Chambre, les deux pouvoirs rivaux dont ils tenaient leurs fonctions à des titres divers et qu'ils étaient obligés de ménager autant par devoir professionnel que par nécessité pratique. Cela allait contribuer à leur donner un caractère un peu incertain et même à rendre un peu fausse leur position. Il est difficile de servir deux maîtres et de les contenter également surtout quand ils ne s'entendent pas. Or, au début de la Restauration, avant que se soit introduite cette règle essentielle du régime parlementaire qui oblige le souverain à renvoyer ses ministres dès qu'ils ne sont plus d'accord avec la majorité de l'assemblée, les conflits sont fréquents entre le Roi et la Chambre. Les présidents de la Chambre des Députés, placés entre les deux autorités rivales, étaient naturellement amenés à jouer un rôle dans ces conflits ; leur histoire est par là mêlée à l'histoire politique de la Restauration.

A un autre point de vue, la situation du président de la Chambre des Députés était difficile sous la Restauration. Par une sorte de souvenir malheureux d'un usage des assemblées révolutionnaires, la Chambre des Députés avait pris l'habitude de prononcer elle-même, sur l'invitation de ses membres, les rappels à l'ordre contre les orateurs qui le troublaient. Cela ne devait pas contribuer à faciliter la tâche du président et à mettre de l'ordre dans une assemblée qui, surexcitée par les passions politiques, aurait eu besoin au contraire d'une énergique direction. L'anarchie parlementaire engendrée par cette pratique fut telle que la Chambre fut obligée de

réagir et de reviser son règlement pour concentrer le pouvoir disciplinaire entre les mains du président. Cette réforme du règlement, réalisée en 1821, contribua à relever la présidence et à conférer à ses titulaires une autorité qu'ils n'avaient pas eue jusqu'alors.

*
* *

Au début de la Restauration, le président de la Chambre des Députés n'avait en effet que des pouvoirs assez limités et ne jouissait pas d'une autorité morale très considérable. Au point de vue disciplinaire, le règlement du 25 juin 1814 ne lui conférait que le droit de rappeler à l'ordre les orateurs et les membres de la Chambre qui le troublaient (1), et encore la pratique parlementaire devait-elle le dépouiller de ce droit pour le donner à la Chambre elle-même. En dehors de ses fonctions présidentielles proprement dites, il possédait pourtant une prérogative spéciale : il devait présider la commission chargée de rédiger l'adresse annuelle en réponse au discours du trône et, à la tête de la députation désignée par l'assemblée, devait porter au Roi l'adresse une fois votée par la Chambre (2). Par ces attributions, le président de la Chambre des Députés était en rapports avec le Roi et les ministres et il pouvait être amené à exercer une action sur le gouvernement. En outre ses prérogatives présidentielles lui donnaient le

(1) Art. 21 : « Le président rappelle à l'ordre l'orateur qui s'en écarte... » Art. 24 : « Si un membre de la Chambre trouble l'ordre, il y est rappelé nominativement par le président. S'il insiste, le président ordonne d'inscrire au procès-verbal le rappel à l'ordre. En cas de résistance, l'assemblée prononce l'inscription au procès-verbal avec censure. »

(2) D'après le règlement-loi du 13 août 1814, cette députation pouvait être grande ou simple. La grande députation comprenait 25 membres de la Chambre y compris le président et les secrétaires ; elle était reçue solennellement par le Roi dans la salle du trône. La petite députation comprenait seulement le président et les secrétaires et elle était reçue par le Roi dans son cabinet.

moyen de seconder ou de contrecarrer la tâche des ministres à la Chambre et par là d'avoir sur eux l'influence que possèdent toujours ceux qui président une assemblée sur ceux qui en dépendent.

Mais à raison même de sa situation indécise, le président de la Chambre manquait de l'autorité nécessaire pour jouer un rôle prépondérant. Présenté par la Chambre au Roi qui le nommait, il n'avait pas assez la qualité de représentant du souverain pour jouir d'un grand ascendant auprès des députés ; d'un autre côté, nommé par le Roi, il n'avait pas assez, malgré la présentation faite par la Chambre, la qualité d'élu de l'assemblée pour exercer une grande influence sur ses délibérations. A raison de ce vice originaire, le président de la Chambre des Députés, sous la Restauration, dut s'effacer un peu et se résigner à jouer un rôle de second plan. Il ne chercha à diriger ni la Chambre ni le gouvernement ; il laissa toujours une assez grande liberté de parole aux membres de l'assemblée et, s'il exerça une influence sur les débats, ce fut l'influence modératrice dont avait besoin une assemblée où les discussions avaient pris de bonne heure un degré d'âpreté et de violence qui a rarement été dépassé depuis. Mais il nous faut distinguer ici entre les hommes qui ont successivement occupé le fauteuil présidentiel et étudier ce que fut avec chacun d'eux la présidence, aux diverses périodes du régime.

I

M. Lainé, l'ancien rapporteur de la commission de décembre 1813, sous le premier Empire, en fut le premier titulaire. Il avait été choisi par Louis XVIII, conformément à l'art. 43 de la Charte, sur une liste de présentation composée des

principaux membres de la commision de décembre 1813 qui avaient été désignés par l'ancien Corps législatif de l'Empire transformé en Chambre des Députés (1). Le choix de M. Lainé avait été commandé aussi bien par ses qualités personnelles et sa dignité de caractère que par son attitude dans la commission de décembre 1813 et l'indépendance dont il avait fait preuve vis-à-vis de l'Empereur. L'expérience montra que ce choix avait été des plus heureux et M. Lainé jouit tout de suite d'une grande autorité sur une assemblée encore bien inexpérimentée mais pleine de bonne volonté et qui cherchait à réaliser loyalement une alliance entre la royauté et la liberté. M. Lainé, qui poursuivait le même but, s'attachait à seconder l'œuvre de la Chambre et pour cela n'hésitait pas à lui servir de guide dans ses travaux et dans ses discussions et au besoin à lui donner une direction politique. A la fin de la session de 1814, la Chambre discutait un projet de loi qui avait pour objet la restitution aux émigrés de leurs biens non aliénés encore entre les mains de l'Etat. Un article additionnel du projet qui fermait la porte à toute indemnité en faveur des émigrés allait être adopté lorsque M. Lainé quitta le fauteuil présidentiel pour le combattre : « C'était la première fois, dit M. Duvergier de Hauranne, (2) que la figure sévère et expressive de M. Lainé se montrait à la tribune publique, la première fois que sa voix grave et émue se faisait entendre à la France. Aussi l'effet que produisit son discours fut-il bien plus grand qu'on ne peut le supposer quand on le lit aujourd'hui dans les froides colonnes du *Moniteur*. » Grâce à l'éloquente intervention du président de la Chambre, l'article additionnel fut rejeté et l'ensemble du projet fut voté par 169 voix contre 23 (3).

(1) V. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, II, p. 232.

(2) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit*, II, p. 301.

(3) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit*,, II, p. 302. M. Lainé avait déclaré

Mais la Chambre de 1814, pas plus que son président, ne devait, pendant cette première session, jouer un rôle politique prépondérant. Elle ne connaissait pas les ministres qui avaient été pris en dehors d'elle et qui se souciaient peu de ses sentiments. Talleyrand, qui tenait dans le ministère une place importante, ignorait le président de la Chambre et n'avait aucuns rapports avec lui. L'assemblée était donc condamnée à travailler de son côté sans pouvoir espérer diriger le gouvernement. A la fin de la session, le 30 décembre 1814, M. Lainé, passant en revue les travaux de la Chambre, n'en énumérait pas moins gravement les droits qu'elle avait à la reconnaissance du Roi et du pays (1).

La session de 1815 devait être ouverte le 10 mars au milieu des préoccupations causées par l'annonce du retour de Napoléon I[er]. Le 11 mars, M. Lainé indiquait à la Chambre les mesures dont elle serait saisie si Napoléon ne venait pas de nouveau s'emparer du pouvoir, et, par ses promesses, essayait d'engager le gouvernement dans une voie libérale (2). Quelques jours après, il prononçait contre l'ancien Empereur un véritable réquisitoire dont les termes, quelque peu déclamatoires, révélaient cependant d'excellentes intentions. M. Lainé adjurait les députés de se serrer autour de la dynastie des Bourbons qui pouvait seule assurer à la France l'ordre et la liberté : « Ce n'était plus de la Cour, disait-il, que pouvaient venir les dangers pour la liberté publique. Le Roi et les princes avaient donné des garanties au peuple. *Ils n'auraient jamais ni la volonté, ni le pouvoir de les violer* (3). » L'adresse présentée au Roi par la Chambre le 17 mars 1815 et rédigée

que l'article était inutile, la Chambre actuelle ne pouvant lier les chambres futures, et injuste, car l'on ne pouvait songer à priver à jamais de toute indemnité toute une catégorie de français qui avaient été expropriés de leurs domaines.

(1) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, II, p. 318.

(2) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, II, p. 416.

(3) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, II, p. 424.

sous l'inspiration de M. Lainé contenait d'ailleurs à cet égard des phrases significatives ; l'assemblée invitait clairement le Roi à renvoyer ses ministres et à en choisir d'autres dans les rangs du parti libéral (1). Mais le 20 mars, en présence de la marche triomphale de Napoléon, le Roi prononçait la clôture de la session et en même temps convoquait la Chambre pour la session de 1815.

La Chambre issue des élections de 1815, faites après les Cent-Jours, pendant l'occupation étrangère, était animée d'un tout autre esprit que celle de 1814. Elle était composée d'anciens émigrés, de gentilhommes de province, de magistrats, de propriétaires qui avaient donné des gages de leur dévouement à la cause royale et qui allaient se donner pour tâche d'effacer jusqu'aux derniers vestiges des institutions de la Révolution. Le 7 octobre, la session fut ouverte et la Chambre présenta au Roi, pour être investis des fonctions présidentielles, des hommes qui, sauf M. Lainé, faisaient partie de l'opinion royaliste la plus exaltée (2). Louis XVIII les écarta et, en nommant M. Lainé, révéla son intention de se garder d'une politique de réaction excessive. Ce choix était d'ailleurs imposé, en dehors de toutes considérations politiques, par l'autorité dont jouissait M. Lainé depuis la session de 1814 qui avait rallié à sa candidature une chambre animée d'un autre esprit que lui. M. Lainé, quoique très royaliste de sentiments, ne partageait pas en effet les idées excessives et les sentiments antilibéraux de cette assemblée plus royaliste que le Roi, que l'histoire, après Louis XVIII, a baptisée du nom de chambre introuvable. Aussi devait-il plus d'une fois se heurter dans l'exercice de ses fonctions à l'hostilité de l'assemblée. Il devait exercer en effet sur elle une influence modératrice et par là mécontenter les exaltés. Il était de plus favorable à la poli-

(1) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, II, p. 425.

(2) C'étaient MM. de la Trémoille, de Grosbois, de la Rigaudie, de Clermont-Saint-Jean. V. Duvergier de Hauranne, t. II, p. 261.

tique du ministère Richelieu qui excitait le mécontentement de la Chambre introuvable. Il avait enfin une conscience très nette de ses devoirs de président qui le portait à réfréner les entraînements de la majorité et qui fit naître entre eux un conflit assez grave.

Le 8 avril 1816, M. de Villèle demandait à être entendu pour présenter un rapport dont il était chargé sur la loi des élections alors en discussion à la Chambre. Le président Lainé fit observer qu'aux termes du règlement le président devait être averti au moins 24 heures à l'avance du jour choisi par le rapporteur pour présenter son rapport ; qu'il n'avait pas été prévenu par M. de Villèle et que, par conséquent, son rapport ne pouvait être lu immédiatement. Malgré cette observation, M. de Villèle insista. La majorité de l'asemblée, très pressée d'entendre la lecture du rapport. protesta contre l'attitude du président, exigea qu'il mit aux voix la question de savoir si la Chambre entendrait immédiatement le rapporteur et, en la résolvant par l'affirmative, désavoua le président (1). M. Lainé, voyant son autorité ainsi méconnue, crut de sa dignité de quitter immédiatement le fauteuil en prétextant une fatigue qui l'obligeait à se faire remplacer par l'un des vice-présidents (2). Malgré l'excuse donnée, tout le monde le considérait comme démissionnaire et l'on fut quelque peu étonné de le revoir au fauteuil le lendemain, à la séance du 9 avril. Pour clore l'incident, M. Lainé se borna à lire à la Chambre une lettre qu'il avait reçue de M. de Richelieu, président du con-

(1) A cette époque, la Chambre était, on le voit, assez peu respectueuse de l'autorité du président. Au cours de cette séance du 8 avril 1816, un député, M. Forbin des Issarts, se permit de contredire M. Lainé en lui déclarant qu'il connaissait les intentions de M. de Villèle. M. Lainé ayant répliqué par un rappel à l'ordre se vit contester par M. Forbin des Issarts le droit de prononcer lui-même les rappels à l'ordre et il dut, pour établir son droit, relire les articles du règlement. Voir sur cet incident, *Moniteur* du 9 avril 1816, p. 414.

(2) V. *Moniteur* du 9 avril 1816, p. 414.

seil des ministres : « Sa Majesté, disait M. de Richelieu, m'a chargé de vous prier et s'il le fallait de vous ordonner positivement de sa part de continuer à présider la Chambre au moins jusqu'à la fin de la discussion du budget (1). » — « Cette lettre, ajouta simplement M. Lainé, explique la présence du président au fauteuil (2). » M. Lainé, porté au fauteuil par la double volonté du Roi et de l'assemblée, n'avait pas cru, on le voit, pouvoir le quitter, même devant un vote de la Chambre qui impliquait un blâme pour lui, tant que le Roi, dont il tenait ses pouvoirs, lui maintiendrait sa confiance et aurait besoin de ses services. Mais son crédit auprès de l'assemblée était ébranlé. A la fin de la session, il quittait la présidence de la Chambre des Députés pour le ministère de l'Intérieur où il devait être appelé, quelques mois plus tard, à contresigner l'ordonnance royale qui prononçait la dissolution de la Chambre introuvable.

M. Lainé laissait à la Chambre le souvenir d'un président plein de sagesse, de dignité et de modération. Jusqu'à l'époque de l'incident créé par le rapport de M. de Villèle, il avait joui d'ailleurs sur l'assemblée d'une autorité considérable : « Il s'était vu entouré par toutes les fractions du parti royaliste, dit M. Viel-Castel (3), d'un respect et d'une admiration qui en faisaient pour ainsi dire un personnage à part. En toute occasion, les orateurs des diverses nuances, la Chambre tout entière et le public même des tribunes lui en avaient prodigué

(1) Le gouvernement, dit Pasquier dans ses *Mémoires*, avait senti « que la présence de M. Lainé au fauteuil était presque indispensable pour conduire à sa fin le débat sur le budget. Lui seul avait pris les notes nécessaires ; son talent supérieur pour la présidence avait éclaté dans l'ordre qu'il avait su mettre au milieu de tant de propositions incidentes, de tant d'amendements si difficiles à classer » V. Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 88.

(2) Voir sur cet incident, Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, III, p. 407. — Pasquier, *Mémoires*, IV, p. 88 et s. — De Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, I, p. 256 et s.

(3) Viel-Castel, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 595.

les témoignages. La gravité, l'impartialité qu'il apportait dans l'exercice de ses fonctions semblaient faites pour grandir encore une position fondée sur des titres éclatants. »

M. Lainé avait introduit à la présidence certaines pratiques dont les unes devaient disparaître et les autres au contraire subsister après lui. C'est ainsi que pour guider des assemblées encore inexpérimentées, il avait pris l'habitude de faire, à la fin de chaque discussion générale, un résumé rapide et impartial du débat qui en rappelait les étapes et permettait à chacun de se rendre compte du chemin parcouru (1) : « Cela, dit le chancelier Pasquier dans ses *Mémoires*, a beaucoup contribué à l'influence dont M. Lainé a joui tant qu'a duré sa présidence. Cette coutume, ajoute-t-il, a presque disparu avec lui (2). » M. Lainé avait toujours pris, en outre, une part active aux débats de la commission de l'adresse. A l'ouverture de la session de 1815-1816, il était intervenu dans ses discussions pour calmer les passions royalistes et avait même travaillé à la rédaction du projet d'adresse (3). L'exemple qu'il avait donné là devait être suivi d'ailleurs par ses successeurs. Enfin, M. Lainé n'avait pas entendu se renfermer exclusivement dans l'exercice de ses fonctions présidentielles. Dès le début de la session de 1814, il avait tenu à établir son droit que consacrait le règlement (4) d'intervenir dans la discussion des projets de lois présentés à la Chambre (5). Il devait en user à différentes reprises (6), mais ses successeurs devaient laisser cette pratique tomber peu à peu en désuétude.

(1) V. notamment Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 300. *Moniteur* de 1814, p. 1237.

(2) Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 6.

(3) Le début de l'adresse était, paraît-il, entièrement de sa main, V. Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 6.

(4) D'après le règlement du 25 juin 1814, le président avait le droit de prendre la parole dans les discussions, mais il devait alors quitter le fauteuil pour n'y remonter qu'à la fin de la discussion.

(5) V. *Moniteur* de 1814, p. 1.242.

(6) En 1814, M. Lainé était intervenu de la sorte, on se le rappelle, dan

*
* *

Au mois de novembre 1816, la Chambre issue des élections qui avaient suivi la dissolution de la Chambre introuvable et amené l'introduction à l'assemblée d'éléments libéraux se réunit pour désigner au Roi les candidats à la présidence. M. de Serre candidat des libéraux et M. Pasquier obtinrent le premier 117 voix et le second 101. (1) Malgré la préférence que l'assemblée avait manifestée par son vote pour M. de Serre, le Roi nomma M. Pasquier : « Cette préférence, dit Pasquier dans ses *Mémoires*, blessa un peu M. de Serre qui, ayant réuni plus de suffrages que moi, s'y croyait des droits. Il était cependant assez simple que le Roi choisit un homme avec lequel il avait été, dès les premiers jours de la Restauration, dans des rapports fort confiants et qui, depuis, avait, dans les circonstances les plus différentes, porté le fardeau de deux ministères (2) ». Ainsi à cette époque, la faveur du Roi paraissait pour un homme politique un titre aux fonctions présidentielles supérieur au choix même de l'assemblée. M. Pasquier ne devait faire que passer à la présidence, mais il devait pourtant avoir le temps d'en éprouver les difficultés. Il eut, presque en débutant, à essuyer un véritable orage parlementaire dans lequel l'autorité du président fut méconnue et qu'il a reconnu depuis avoir contribué à faire éclater (3). Avant qu'il eut réussi à établir

la discussion du projet de loi relatif aux biens des émigrés. Pendant la session de 1816, il prit part à la discussion de la loi sur les élections, et pendant un grand nombre de séances, le fauteuil de la présidence fut occupé, à sa place, par M. Faget de Baure, vice-président.

(1) La Chambre comprenait à cette époque 260 membres.

(2) Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 135.

(3) La Chambre discutait une pétition d'une demoiselle Robert qui demandait l'élargissement de son frère arrêté par les ordres du ministre de la police. La clôture de la discussion ayant été demandée, Pasquier crut devoir la mettre aux voix et, après des épreuves douteuses, déclara la

solidement son autorité, il devenait ministre de la Justice au commencement de l'année 1817, et il était remplacé à la présidence par M. de Serre, son ancien concurrent, qui continuait à jouir des faveurs de la Chambre.

M. de Serre était doué de qualités éminentes et d'un talent oratoire incontestable, mais il n'avait pas le sang-froid et le calme qui confèrent une aptitude absolue aux fonctions présidentielles. Une fougue naturelle et une certaine ardeur de pensée et de sentiments devaient le desservir au fauteuil. Il regrettait avec raison de voir l'autorité du président compromise par l'habitude que la Chambre avait prise de prononcer elle-même les rappels à l'ordre, mais il eut le tort de vouloir changer les choses un peu trop vite et de paraître désireux de soumettre les députés à un régime draconien. A l'ouverture de la session de 1817-1818, il présentait lui-même un projet de règlement qui avait pour but de renforcer les pouvoirs disciplinaires du président et qui aurait même permis à l'assemblée de prononcer, sur l'initiative de son président, la peine de l'emprisonnement contre un de ses membres. Présentée en ces termes, la proposition n'eut aucun succès auprès des députés ; la commission chargée de l'examiner l'accueillit avec une défaveur marquée et conclut à son rejet. M. de Serre essaya de la défendre au jour de la discussion à l'assemblée, mais malgré son intervention et en dépit de son éloquence, la question préalable fut votée à une forte majorité (1).

L'autorité du président était sortie quelque peu amoindrie

clôture prononcée. Aussitôt, des cris furieux s'élèvent pour réclamer l'appel nominal des députés. Pasquier refusa de céder à cette prétention, mais il s'éleva alors un tumulte tel qu'il dut suspendre la séance pendant une heure (V. Pasquier, *Mémoires*, IV, p. 140 et s.). Pasquier reconnait qu'il avait eu tort d'ordonner une seconde épreuve, lorsque la première lui avait paru douteuse, au lieu de faire continuer la discussion.

(1) V. Viel-Castel, *op. cit.*, t. VI, p. 451.

de l'échec de son projet. M. de Serre allait contribuer à rendre sa position difficile en prenant position un peu trop ouvertement entre les divers partis politiques qui se disputaient le pouvoir. A la fin de l'année 1817, Royer-Collard et d'autres députés indépendants issus des élections partielles de 1817 s'étaient séparés du ministère Richelieu pour former un parti qui allait recevoir le nom de doctrinaire. Dès l'ouverture de la session de 1817-1818, il devait recueillir le concours réservé mais effectif du président de Serre, esprit spéculatif, porté vers les idées abstraites, et il fut dès lors en mesure d'exercer sur les délibérations de la Chambre une influence qui devait rendre la marche du gouvernement très pénible : « Là, dit Pasquier dans ses *Mémoires*, se trouve l'origine des plus graves embarras que le premier ministère Richelieu devait trouver sur sa route (1) ». Le Roi, dans le discours du trône, avait annoncé le dépôt de projets de lois importants et notamment du projet portant ratification du Concordat conclu avec le Pape. L'attitude que le président devait prendre n'était pas encore connue. Garderait-il la neutralité dans les graves discussions qui allaient avoir lieu ? « Il nous réservait, dit encore Pasquier, de cruels désappointements ; il s'en est plus tard repenti et m'a dit à moi-même qu'il avait alors complètement méconnu ses obligations (2) ». M. de Serre se déclara en effet hostile au projet de Concordat. L'adresse à la rédaction de laquelle il prit part contenait à ce sujet des phrases qui blessèrent le Roi et les ministres. Au cours de la session le projet dut être abandonné et fut négligé par la commission de la Chambre d'accord avec le gouvernement. M. de Serre avait certainement contribué à son échec, mais il avait en même temps mécontenté la droite et compromis son impartialité de président.

(1) Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 205.
(2) Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 208.

A la fin de l'année 1818, il n'obtenait plus que 93 voix dans le scrutin pour la désignation des candidats à la présidence, pendant que M. Ravez, candidat du centre droit et de la droite, en obtenait 97. En apparence, les ministres étaient restés neutres, mais la majorité du ministère penchait pour M. Ravez, par peur des doctrinaires, et M. de Richelieu prit l'initiative de faire signer au Roi l'ordonnance qui nommait M. Ravez à la place de M. de Serre. Cette nomination, qui semblait annoncer le triomphe de M. de Richelieu alors en désaccord avec son jeune lieutenant, M. Decazes, favori de Louis XVIII, produisit une profonde impression et procura une grande joie au parti ultra-royaliste (1). Mais, pour la nomination des vice-présidents, la Chambre se partagea de nouveau. M. de Richelieu, comprenant qu'il ne pourrait trouver de majorité en elle, se retira pour laisser la place à un ministère Dessolle-Decazes, dans lequel M. de Serre devait devenir garde des sceaux (2).

II

Le successeur de M. de Serre à la présidence, M. Ravez, n'avait peut-être pas un mérite égal à celui de son prédécesseur, et cependant il devait conserver les fonctions présidentielles pendant près de dix ans, jusqu'à l'avènement au pouvoir, à la fin de la Restauration, du ministère libéral Martignac. C'est que M. Ravez, homme politique de second plan, mais d'un caractère et d'un jugement droit, possédait un ensemble de qualités qui devaient merveilleusement le servir à la présidence : « Il n'était pas fait, a dit de lui Pasquier, pour les grandes luttes parlementaires, mais un

(1) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 513.

(2) A la fin de l'année 1819, Decazes recevait le titre de président du conseil, dont en fait il exerçait déjà les fonctions en dépit de la présidence nominale du général Dessolle.

impertublable sang-froid, un grand talent d'analyse, la fermeté de caractère, la dignité soutenues par l'organe le plus puissant lui ont créé bien vite une existence à part (1). » — « Il semblait, a dit également un contemporain moins célèbre (2), que M. Ravez fût né pour être président quand on voyait l'aisance gracieuse qu'il savait mettre à l'exercice de ces hautes fonctions. Doué par la nature d'une physionomie heureuse et favorisé d'un organe pur et sonore, il n'était pas moins remarquable par l'esprit d'ordre qui le distinguait et la direction qu'il savait imprimer aux travaux d'une assemblée nombreuse. »

M. Ravez s'était en effet parfaitement adapté à la fonction qu'il exerçait. Nommé par le Roi, il se savait des devoirs vis-à-vis du monarque et du gouvernement et n'hésita pas à les remplir. Comme président de la commission de l'adresse, il prêta toujours la plus grande attention aux débats qui avaient lieu à la commission et à la Chambre au sujet de la rédaction de l'adresse et dans diverses circonstances apporta un concours précieux au gouvernement (3). Président de l'assemblée, il mit également une certaine fermeté à défendre les ministres contre les exagérations des partis extrêmes. Il devait notamment soutenir M. de Villèle à la fois contre l'opposition de droite et l'opposition de gauche.

(1) Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 329.

(2) Beraud, *Souvenirs parlementaires*, Moulins, 1841, p. 30. Le baron d'Haussez, dans ses *Mémoires*, t. II, p. 10, a rendu également hommage aux qualités présidentielles de M. Ravez : « Il a exercé avec éclat, dit-il, la présidence de la Chambre des Députés qui était en harmonie avec ses études et ses habitudes de prédilection. Jamais cette Chambre n'a été dirigée avec plus de dignité, de convenance, de talent et quoi qu'en ait dit la faction qui lui était opposée, avec plus d'impartialité. »

(3) A l'ouverture de la session de 1820-1821, un projet d'adresse rédigé par M. de Vaublanc était opposé par le parti ultra-royaliste, sorti renforcé des élections partielles de 1820, au projet de M. Ravez qui était tout à fait favorable au gouvernement. M. Ravez défendit sa rédaction et parvint à la faire adopter par la Chambre. V. Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 69. — Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. VI, p. 122 et s.

M. Ravez n'oubliait pas d'ailleurs qu'il était en même temps le représentant de l'assemblée et à différentes reprises il prit avec énergie et autorité la défense de ses droits et de ses prérogatives. Au mois de juillet 1820, pendant la période de réaction qui suivit l'assassinat du duc de Berry, la question de la dissolution de la Chambre avait été agitée par le ministère Richelieu qui avait succédé au ministère Decazes. M. Ravez, appelé au conseil des ministres à titre consultatif, prit la défense de l'assemblée qu'il présidait et combattit le projet de dissolution qui fut abandonné par le gouvernement (1). A la fin de l'année 1821, une coalition de l'extrême droite et du parti doctrinaire avait réussi à introduire dans la rédaction de l'adresse une phrase sur la politique extérieure du ministère pleine de méfiance et presque injurieuse pour le gouvernement (2). Cette adresse avait excité à un tel point le mécontentement de Louis XVIII que, contrairement à l'usage, il voulait la recevoir par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur. Mais M. Ravez fit observer que, d'après le règlement sur les communications entre les pouvoirs publics, l'adresse devait toujours être présentée par une députation de l'assemblée. A la suite de ces observations, le Roi consentit à recevoir l'adresse des mains du président de la Chambre, mais il refusa d'en entendre la lecture et remit simplement sa réponse écrite à M. Ravez. (3) C'est cette adresse de 1821 qui devait amener la chute du second ministère Richelieu et son remplacement par le ministère ultra-royaliste de Villèle.

(1) V. Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 437. — Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. VI, p. 52.

(2) Le parti ultra-royaliste trouvait que la politique du ministère Richelieu n'était pas assez conforme aux principes interventionnistes de la Sainte-Alliance.

(3) V. Pasquier, *Mémoires*, t. V, p. 394. — Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. VI, p. 449 et s.

*
* *

Cependant, le pouvoir disciplinaire continuait à être dispersé entre le président et la Chambre et cela contribuait à introduire du désordre dans l'assemblée. Dès qu'un orateur employait une expression qui déplaisait à un certain parti de la Chambre, on voyait un député d'un autre parti se précipiter à la tribune pour demander son rappel à l'ordre ; après des discussions interminables, la Chambre s'arrogeait le droit de statuer elle-même malgré le règlement : bien plus, le président se voyait contester le droit de rappeler à l'ordre les députés qui le troublaient. Il y avait là un véritable état d'anarchie qui, dans l'intérêt même de l'assemblée, ne pouvait se perpétuer. Le président de Serre avait inutilement cherché à y mettre un terme pendant la session de 1817-1818. En 1821, sa proposition allait être reprise dans des termes un peu différents par un député, M. Sirieys de Mérinhac, qui proposait d'établir une censure prononcée, après deux rappels à l'ordre ou à la question par l'assemblée elle-même, dont l'effet aurait été d'empêcher l'orateur censuré de prendre de nouveau la parole dans la même séance.

La proposition de M. Sirieys de Mérinhac souleva une vive émotion et provoqua des débats passionnés à la Chambre. C'était en effet par l'élargissement constant des débats que la Chambre, à défaut d'autre moyen de contrôle, avait pu exprimer son opinion sur la politique des ministères. L'interdiction de parole suivant les rappels à la question prononcés par le président n'allait-elle pas avoir pour effet de priver les députés d'un moyen d'action sur le gouvernement et par là de restreindre les prérogatives de la Chambre ? C'était la crainte de tous les partisans du régime parlementaire et la proposition de M. Sirieys de Mérinhac devait être

combattue notamment par Royer-Collard et le parti des doctrinaires qui y voyaient une atteinte à la liberté de parole.

Le garde des sceaux Pasquier, ancien président de la Chambre, en approuva le but qui était d'introduire de l'ordre dans les délibérations de l'assemblée ; mais il en combattit les conclusions, car d'après lui, en donnant à la Chambre le droit de prononcer elle-même la censure, on affaiblirait encore l'autorité du président. Or, disait-il, il est à désirer dans l'intérêt de l'ordre que le président jouisse de pouvoirs étendus et que son autorité soit solidement établie. C'est avec raison que le règlement lui donne le droit de prononcer les rappels à l'ordre : étranger aux mouvements qui divisent l'assemblée, le président est mieux placé qu'elle pour juger de leur opportunité : il peut de la sorte arrêter un premier mouvement et le réprimer : « Remarquez, disait Pasquier, combien nous eussions épargné de séances orageuses et de temps perdu si on eût suivi cette marche. Nous n'aurions pas vu se succéder ces rappels à l'ordre échafaudés pour ainsi dire l'un sur l'autre et ces orateurs accourant des deux côtés de la Chambre pour discuter ces différents rappels à l'ordre dans lesquels eux-mêmes et la Chambre se confondaient de sorte que nous devenions à nos propres yeux un véritable objet de pitié (1). »

La commission chargée d'examiner la proposition Sirieys de Mérinhac et son rapporteur M. de Kergorlay abondèrent dans le sens du garde des sceaux Pasquier. La commission proposait de concentrer le pouvoir disciplinaire entre les mains du président en confirmant son droit de prononcer seul le rappel à l'ordre et en lui donnant en outre le droit de proposer à la Chambre d'interdire la parole aux députés rappelés deux fois à l'ordre : « Votre règlement, disait le rapporteur (2), a été incomplètement exécuté parce qu'il en

(1) Séance du 8 mars 1821. *Moniteur* du 9, p. 321.
(2) V. *Moniteur* du 5 avril 1821, p. 458.

coûtait à vos présidents d'user d'une autorité qui n'était pas assez positivement définie. Comme on ne les astreignait pas à en faire usage, ils laissèrent envahir une partie de celle que le règlement avait voulu leur donner exclusivement. Cette autorité, le but actuel de votre commission a été de leur imposer le devoir d'en user à l'avenir dans toute son étendue. » Après de vives discussions, (1) la Chambre sanctionna les propositions de sa commission. Le texte du nouveau règlement consacrait le droit exclusif du président de rappeler à l'ordre et son droit de prendre l'initiative de l'interdiction de parole (2).

Il est intéressant de se demander comment fut appliqué le nouveau règlement et s'il réussit à faire disparaître les abus que l'on avait voulu détruire. Or, cela ne paraît pas s'être produit du premier coup. Le président avait à lutter contre des habitudes trop invétérées et, malgré la réforme de 1821, l'usage des rappels à l'ordre réclamés par les députés se maintint pendant assez longtemps. A la séance du 25 janvier 1822, des demandes de rappel à l'ordre s'élèvent de tous côtés contre le général Foy qui avait qualifié d'inconstitutionnelle la loi du double vote. Le président Ravez est obligé de rappeler à l'assemblée que naguère, en voulant que le président fut dans l'obligation de rappeler, à l'ordre, elle a interdit à tout membre de prendre la parole et a laissé le président seul juge du point de savoir s'il y avait lieu de prononcer le rappel à l'ordre. Le général Foy ayant maintenu

(1) V. séances des 7 avril 1821 et jours suivants. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. VI, p. 246 et s.

(2) Art. 1er : « Conformément à l'art. 21 du règlement, le président rappelle *seul* à l'ordre l'orateur qui s'en écarte... Art. 2 : Lorsqu'un orateur a été rappelé deux fois à l'ordre dans le même discours, le président, après lui avoir accordé la parole pour se justifier, s'il le demande, doit consulter la Chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur pour le reste de la séance sur la même question. La Chambre prononcera par assis et levés, sans débat. »

son mot malgré l'intervention du président, M. Ravez le rappelle à l'ordre et s'efforce ensuite de réprimer les interruptions qui se produisent de toutes parts : « Le président, dit M. Ravez, a rempli le devoir que le règlement lui imposait. Si chaque membre, oubliant le sien, se mêlait à une discussion où il n'a pas le droit de prendre la parole, il serait impossible que la discussion pût marcher (1). » Une scène analogue se produisit à la séance du 28 janvier 1822 où le président Ravez, sollicité de prononcer de nouveau un rappel à l'ordre contre le général Foy, dut défendre ses droits contre l'ardeur de certains membres de la Chambre plus susceptibles que lui. A cette même séance, Benjamin Constant, après s'être vanté de partager l'opinion du général Foy, demanda au président de le rappeler à l'ordre. M. Ravez, se retranchant derrière le règlement de 1821, se tira assez spirituellement de la situation : « M. Benjamin Constant, dit-il, en demandant qu'il soit rappelé à l'ordre a violé ouvertement le règlement puisque le règlement défend expressément de venir demander à la tribune le rappel à l'ordre (*On rit*). Le règlement a voulu que le président seul pût juger du rappel à l'ordre. C'est donc un trouble à l'ordre que M. Benjamin Constant est venu apporter à cette tribune (2). » On le voit, malgré la réforme du règlement, malgré l'appui que le président trouvait dans le nouveau texte, il ne réussit pas à rétablir immédiatement son autorité compromise (3). Il lui fal-

(1) Séance du 25 janvier 1822. *Moniteur* du 26, p. 111.

(2) Séance du 28 janvier 1822. *Moniteur* du 29, p. 129.

(3) Il faut reconnaître, d'ailleurs, que M Ravez fit preuve, dans certaines circonstances, d'une tolérance voisine de la faiblesse. A la séance du 14 janvier 1822, M. Casimir-Périer, à la tribune, est interrompu par le président. Il demande aussitôt la parole contre le président, sous prétexte qu'il discute et ne préside pas. M. Ravez la lui accorde et, sur les protestations de la droite, invoque l'embarras de sa situation (V. *Moniteur* du 15 janvier, p. 62.) A la séance du 19 janvier suivant, le général Foy demanda à son tour la parole contre le président. Mais, cette fois, M. Ra-

lui, pour faire respecter ses droits, lutter pendant assez longtemps encore contre les entraînements de l'assemblée et les susceptibilités plus ou moins sincères de ceux qui affectaient d'avoir plus que lui le souci de son autorité(1).

A un autre point de vue d'ailleurs, les droits du président avaient été restreints. Pendant la session de 1821, une question disciplinaire assez délicate avait été discutée à la Chambre. L'autorité du président s'étendait-elle aux ministres députés ? Les pénalités prévues par le règlement pouvaient-elles leur être appliquées par lui ? La question se posa à la séance du 21 février 1821 où plusieurs membres avaient proposé le rappel à l'ordre de M. le garde des sceaux qui était alors M. de Serre. Le président Ravez fit observer que dans ces

vez la refusa en se retranchant derrière la volonté de la Chambre qui s'était manifestée quelques jours auparavant (V. *Moniteur* du 20 janvier, p. 81.)

(1) Cette autorité n'avait pas de pires ennemis, en réalité, que les membres de l'extrême-droite. Qu'on en juge : A la séance du 30 janvier 1822, Manuel, à la tribune, est violemment interrompu par la droite qui demande contre lui le rappel à l'ordre pour avoir parlé de « la répugnance que la nation avait pour les Bourbons ». Le président Ravez essaie de soutenir Manuel qui avait la parole pour un fait personnel. Aussitôt, M. Forbin des Issarts s'écrie : « Le désordre de la Chambre ne vient que de la non exécution du règlement. Quand on a donné des pouvoirs au président, c'était pour qu'il s'en servît. C'est insulter la France que d'entendre des paroles semblables. » M. de Castelbajac prend la parole à son tour pour s'étonner que le président n'ait pas prononcé le rappel à l'ordre puisque, d'après le règlement, lui seul en a le droit : « Messieurs, dit M. Ravez, le président se serait trompé que je ne crois pas qu'on pût demander contre lui le rappel au règlement dans une position où le règlement le constitue seul juge de ce qu'il doit faire. »

M. Forbin des Issarts. — La phrase était condamnable.

M. le Président. — Je ne la justifie pas.

M. Forbin des Issarts. — Vous deviez la condamner ; elle ne devait passer ni la première, ni la seconde fois ; tout le désordre de la Chambre ne vient que de là. »

Le tumulte se calma peu à peu, mais le lendemain l'incident recommença et la Chambre vota la suppression du procès-verbal de la phrase incriminée qui y avait été maintenue par le président.

termes le rappel à l'ordre ne pouvait être mis aux voix et sur cette observation ceux qui l'avaient demandé rectifièrent et demandèrent le rappel à l'ordre de M. de Serre. Un député, M. de Courvoisier, dénia alors à la Chambre et à son président le droit de prononcer le rappel à l'ordre contre un député ministre, la qualité de membre du gouvernement l'emportant chez lui sur celle de député momentanément disparue. Cette thèse fut vivement combattue par Manuel qui défendit au contraire avec énergie les droits de la Chambre et du président. Mais la Chambre, consultée sur la demande de rappel à l'ordre, comme il était d'usage à cette époque, passa à l'ordre du jour, approuvant ainsi implicitement la doctrine de Courvoisier (1). De la sorte, les ministres, même quand ils faisaient partie de la Chambre, se trouvèrent soustraits à l'autorité du président (2).

Cette période de l'histoire de la Restauration a été marquée par un incident parlementaire qui a donné lieu à des commentaires passionnés, l'expulsion du député Manuel. Il n'est pas sans intérêt de préciser le rôle qu'y a joué le président Ravez accusé par beaucoup d'historiens d'avoir fait prononcer contre Manuel une pénalité comme l'exclusion non prévue par le règlement. Pendant la session de 1823, au moment où l'on discutait à la Chambre la question de l'intervention militaire en Espagne, Manuel fut accusé d'avoir fait l'apologie du régicide parce qu'il avait rappelé, en combattant le projet d'intervention, que l'entrée des alliés en France avait hâté la mort de Louis XVI. Cette phrase, qui n'avait pourtant rien de bien subversif, souleva dans l'assemblée un tumulte effroyable. Ce

(1) V. sur cet incident et la question qu'il faisait naître : Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1902, p. 521.

(2) La question s'était reposée à la séance du 5 mai 1821, où le rappel à l'ordre avait été demandé contre M. Lainé, à raison de paroles désobligeantes pour un orateur à la tribune qu'il aurait prononcées. M. Ravez s'était tiré de la difficulté en déclarant qu'il n'avait pas entendu les paroles de M. Lainé. V. *Moniteur* du 7 mai 1821, p. 629.

ne fut qu'après de longs efforts pour rétablir le calme que le président Ravez parvint à se faire entendre et put rappeler à l'ordre Manuel. Mais ce rappel à l'ordre, loin de satisfaire la droite, ne fit que surexciter son indignation. L'exclusion de Manuel fut aussitôt proposée de tous côtés et le tumulte devint tel que M. Ravez dut suspendre la séance. A la reprise, M. Forbin des Issarts proposa à la Chambre de voter immédiatement l'exclusion. Le président fit observer que cette proposition n'était pas conforme au règlement et, comme un grand nombre de membres persistaient à réclamer son vote, le président se leva et dit : « Messieurs, je suis trop jaloux de votre estime pour mettre aux voix une proposition faite contre la teneur du règlement. Puisqu'il n'est pas en mon pouvoir de rétablir le calme dans la Chambre, la séance est levée. » Pourtant le lendemain la Chambre renvoyait à l'examen d'une commission une proposition de M. de La Bourdonnaye qui n'était que la reproduction de celle de M. Forbin des Issarts. Le 3 mars, après une vive discussion, la Chambre adoptait, par une majorité formée de la droite et du centre, un amendement de M. Hyde de Neuville portant que Manuel serait exclu des séances de la Chambre pendant la durée de la session. Il ne restait plus au président Ravez qu'à faire exécuter la volonté persistante de l'assemblée ou à démissionner. Il n'eut pas l'héroïsme de prendre ce dernier parti ou crut peut-être de son devoir de ne pas désavouer l'assemblée qu'il présidait par l'éclat d'une démission retentissante. En tout cas, s'il a péché par faiblesse, il a sauvegardé du moins dans cette délicate affaire la dignité de la fonction présidentielle (1). C'est à la Chambre elle-même

(1) Les journaux royalistes n'avaient été, du reste, qu'à demi satisfaits de l'attitude du président Ravez. Le *Drapeau blanc* s'en prenait les jours suivants au président qui « avait marché de faiblesse en faiblesse pendant ces dernières séances ». Les journaux modérés, comme le *Journal des Débats*, félicitaient, au contraire, le président de sa courageuse impartialité. V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. VII, p. 331 et s.

que revient la responsabilité de cette mesure arbitraire que constitue l'application d'une pénalité non prévue par le règlement (1).

⁂

Sans se mêler ouvertement aux querelles de partis, le président Ravez avait toujours soutenu le ministère Villèle et avait été soutenu par lui. A l'ouverture de la session de 1822 un certain nombre de membres de l'extrême-droite, qui prenaient le mot d'ordre à la réunion Piet, (2) avaient opposé la candidature de M. de La Bourdonnaye à celle de M. Ravez qui ne leur paraissait plus assez royaliste. M. de Villèle avait refusé de se prêter à cette combinaison et avait fait renommer par le Roi M. Ravez, bien qu'il eut obtenu au scrutin de présentation un nombre de suffrages inférieur à celui de M. de La Bourdonnaye (3). M. Ravez avait continué, pendant toute la durée du ministère Villèle, à remplir ses fonctions avec le succès qui avait caractérisé sa présidence. En mai 1824, la Chambre ultra-royaliste, issue des élections de 1824, lui avait accordé une forte majorité et M. Ravez avait exprimé la satisfaction que lui procurait la composition de l'assemblée : « Si quelquefois mes devoirs ont été pénibles à remplir, disait-il, j'ai la confiance qu'avec vous ils seront toujours faciles (4) ».

(1) V. sur cette affaire, Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. VII, p. 302 et s. — Viel-Castel, *op. cit.*, t. VI, p. 451. — Pasquier, *Mémoires*, t. V, p. 490 et s. — De Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, t. II, p. 191 et s.

(2) V. sur les réunions de partis sous la Restauration, Barthelemy, *Introduction du régime parlementaire en France sous la Restauration*, p. 154 et s.

(3) M. Ravez n'avait obtenu que 203 voix alors que M. de La Bourdonnaye en obtenait 220. Le nombre des membres de la Chambre avait été considérablement augmenté par la loi du double vote qui, en 1820, était venue créer 172 députés nouveaux élus au chef-lieu de département par les plus imposés.

(4) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. VII, p. 543.

Le ministère Villèle devait avoir pourtant à soutenir outre le choc d'une contre-opposition royaliste celui d'une opposition de gauche, formée des anciens partisans du ministère Richelieu, qui bien qu'assez réduite devait lui donner du mal. Pendant la session de 1825, des luttes très vives eurent lieu à la Chambre à propos de la discussion des lois sur le sacrilège et sur l'indemnité aux émigrés. Le président Ravez y soutint le ministère avec discrétion mais fermeté, ce qui devait, à différentes reprises, le faire prendre à partie par les membres de la gauche (1). Jusqu'en 1828, l'accord entre le ministère et le président de la Chambre, représentant à la fois du Roi et de la majorité de l'assemblée, avait continué à être parfait. Mais en 1828 la question de la présidence devait se poser d'une façon nouvelle.

Après les élections de 1827 qui, malgré la pression ministérielle, avaient amené à la Chambre des éléments libéraux, le ministère Martignac avait remplacé le ministère Villèle. La nuance politique de M. de Martignac ne correspondait pas à celle de M. Ravez; pourtant, M. de Martignac ne voulait rien faire contre M. Ravez qui était son ami, le candidat du Roi et une personnalité considérable du parti royaliste. Malheureusement pour M. Ravez, une fraction du parti royaliste qui se réunissait chez M. Agier et dont faisaient partie M. Delalot, M. Hyde de Neuville, M. de Beaumont et beaucoup d'autres membres de la droite, n'était plus disposée à soutenir sa candidature. L'entente entre ces réfractaires et la gauche ne put toutefois s'établir au premier tour de scrutin qui donna les résultats suivants : MM. de La Bourdonnaye, 178 — Gautier,

(1) V. notamment séance du 19 février 1825, *Moniteur* du 20, p. 232. M. Ravez, ayant refusé la parole à M. Casimir-Périer, est violemment interpellé par lui : « Vous mettez votre volonté à la place du règlement. Le ministère nous dicte des lois et vous, président du ministère, vous nous empêchez de discuter » V. sur cet incident, DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit*., t. VIII, p. 229. — V. également, DUVERGIER DE HAURANNE, *op. cit*., t. VIII, p. 220.

174 — Royer-Collard, 168 — Ravez, 162 — Delalot, 83 — Hyde de Neuville, 82 voix. Ce premier résultat qui, par le nombre de voix accordé à M. de La Bourdonnaye et à M. Ravez, semblait annoncer le succès de la liste Ravez, excita une grande joie dans le parti royaliste et fit naître de l'inquiétude dans les milieux de gauche et du centre. Le 23 février au matin, les journaux de gauche poussaient un cri d'alarme et recommandaient l'entente pour affranchir la Chambre et pour rendre irrévocable le divorce avec la dernière administration (1). Le second scrutin montra que l'entente s'était réalisée. M. Delalot obtint 212 voix — M. Hyde de Neuville 206 — M. Royer-Collard 189 — M. Gautier 187 M. Casimir-Perier 180. — M. Ravez n'obtenait que 167 suffrages et avec lui s'effondrait la majorité royaliste qui avait été celle du ministère Villèle.

M. Ravez fut très sensible à cet échec. Il en rendit responsable le ministère Martignac et allait devenir pour lui un adversaire redoutable. Il n'y eut pas moyen de lui faire comprendre que la nouvelle Chambre ne pouvait mettre à sa tête le président de la Chambre qui avait si longtemps soutenu le ministère Villèle. M. Ravez ne sut même pas gré à M. de Martignac du soutien apparent qu'il lui avait prêté contre ses propres intérêts : « M. de Martignac était mort, disait en effet le lendemain du scrutin le *Journal des Débats*, s'il n'eût été battu », et cette boutade exprimait assez bien la situation (2). Quoi qu'il en soit, ce résultat suscita l'enthousiasme de la presse libérale indépendante et la fureur de la presse royaliste qui dénonçait MM. Delalot et Hyde de Neuville comme les chefs des renégats. Le *Constitutionnel*, le *Courrier*, le *Journal des Débats* triomphaient au contraire : « Nos vœux sont accomplis, disait le *Journal des Débats*, nos présages ont été

(1) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. IX, p. 428.
(2) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. IX, p. 430.

réalisés... Depuis que le nouveau ministère s'est formé, nous n'avons cessé de lui dire que la majorité de la Chambre élective se rencontrait dans la gauche unie à la partie indépendante de la droite. On nous traitait de visionnaires. La nomination des candidats à la présidence a pris soin de nous justifier (1). »

III

Le vote de la Chambre laissait ouverte la question du choix du président et en rendait même la solution assez difficile. A ne considérer que le nombre des suffrages obtenus, MM. Delalot et Hyde de Neuville paraissaient les candidats les plus indiqués. Mais ils n'avaient triomphé que par le succès d'une coalition, et en outre le Roi partageait tous les ressentiments de M. de Villèle et de M. Ravez pour ce que l'on appelait la défection de M. Delalot et de M. Hyde de Neuville. La personnalité de Royer-Collard, homme d'un grand mérite qui jouissait de l'estime universelle et dont il connaissait du reste les sentiments royalistes, lui était beaucoup moins désagréable (2). Il se décida donc à nommer Royer-Collard et cette nomination annoncée dès le 25 février provoqua du côté gauche de vives acclamations. La presse libérale triomphait. Le *Constitutionnel*, le *Courrier*, le *Journal des Débats* voyaient un événement décisif dans cette nomination dont la signification ne pouvait échapper au pays et qui lui promettait le plus heureux avenir. Les royalistes de la *Quotidienne* se disaient en revanche complètement déconcertés par

(1) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. IX. p. 429.

(2) Royer-Collard s'était pourtant montré opposé à toutes les mesures excessives du ministère Villèle.

le choix du Roi, tandis que les royalistes de la *Gazette* déclaraient « que le Roi ne pouvait encourager la défection sans porter atteinte à son autorité (1). »

Avec Royer-Collard le parti doctrinaire prenait possession de la présidence de la Chambre. Malgré leur nom qui provenait surtout de leur sympathie pour le raisonnement abstrait et les idées théoriques, les doctrinaires étaient loin de posséder un corps de doctrines qui aurait constitué un programme politique. Ils ne croyaient ni à la souveraineté du Roi ni à celle du peuple, mais seulement à celle de la raison représentée pour eux par les classes moyennes. En réalité ils cherchaient surtout à concilier la liberté et l'autorité et pour cette raison ils étaient partisans d'un régime parlementaire dans lequel le monarque et le parlement se contre-balanceraient réciproquement. Pendant toute la première période de la Restauration, alors que la liberté était menacée par des assemblées ultra-royalistes, Royer-Collard et les doctrinaires avaient défendu les droits du souverain. Mais à la fin du règne de Charles X, lorsque le Roi cherche à secouer le joug de l'assemblée et à gouverner seul la nation, Royer-Collard devait, au contraire, sous l'empire des mêmes sentiments, être amené à défendre contre une royauté menaçante les droits de la Chambre et de la nation. Sa présence à la tête de la Chambre des Députés avait donc bien le sens que lui attribuait la presse libérale. Mais, bien loin d'accentuer le caractère imposé à sa présidence par des événements dont il n'était pas responsable, Royer-Collard, conscient des devoirs imposés par la fonction, chercha, au contraire, à l'atténuer en se montrant tout autre qu'on ne l'avait connu jusqu'alors et en apportant à la présidence un véritable esprit nouveau.

« Il n'appartenait à aucun parti, dit son historien M. de Barante ; il ne manifestait aucune opinion. Il n'y avait

(1) V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. IX, p. 431.

pas un membre de la Chambre qui ne fût convaincu de sa scrupuleuse impartialité : il était indépendant des ministres, étranger aux projets de lois qu'ils présentaient, mais il veillait à ce qu'il ne se formât aucune cabale pour dissoudre le cabinet dont il croyait la conservation indispensable au salut de la monarchie. Sans travailler ostensiblement à recruter des votes, ses conseils qui lui étaient fort demandés continuaient à maintenir la majorité. Il prenait soin de la dignité et de l'honneur de la Chambre et tâchait de prévenir les discussions orageuses et les séances bruyantes. La considération, le respect même qu'il tarda peu à acquérir en vinrent au point que les orateurs les plus passionnés de la droite ou de la gauche lui communiquaient leurs discours et le consultaient pour savoir jusqu'à quel point ils pourraient aller. (1) »

La présence au fauteuil d'un tel président, loin de la menacer, était donc une garantie pour la royauté dans les circonstances critiques qu'elle allait traverser. Et de fait, il faut rendre cette justice à Royer-Collard que, quelle qu'ait été son opinion personnelle sur la marche des événements, il fit son possible pour en atténuer la gravité et éviter entre la Chambre et le souverain le conflit qui devait être fatal à la monarchie des Bourbons. Royer-Collard, en se faisant l'intermédiaire entre le Roi et la Chambre, essaya au contraire de les rapprocher pendant qu'il en était temps encore.

Pendant toute la durée de sa présidence, il eut avec le Roi des rapports fréquents dans lesquels il se montrait respectueux sans servilité et dévoué sans aveuglement. A la Chambre, il prenait soin d'éviter les discussions qu'il savait être désagréables à Charles X ou tout au moins d'atténuer ce qu'elles pouvaient avoir de pénible pour lui. Pendant la session de 1828, le vote du budget de la guerre avait donné

(1) De Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, t. II, p. 368.

lieu à une discussion sur les régiments suisses. Royer-Collard qui savait combien le Roi y serait sensible, s'attacha à la rendre aussi respectueuse que possible pour le souverain, sans réussir d'ailleurs à empêcher Charles X d'en être irrité (1). A plusieurs reprises, dans la discussion des projets de lois et dans la discussion de l'adresse, aussi bien à la commission de la Chambre qu'à l'assemblée elle-même, Royer-Collard fit également sentir son influence pacificatrice et modératrice (2). Dès le commencement de sa présidence, il avait pris l'habitude de réunir auprès de lui en des réunions hebdomadaires quelques membres du centre gauche et du centre droit avec lesquels il s'entretenait des affaires à l'ordre du jour (3). Cela lui permettait d'être informé de toutes les opinions qui avaient cours à la Chambre, de jouer s'il y avait lieu le rôle de conciliateur et d'arrêter avec ses amis la marche à suivre dans les circonstances les plus difficiles.

Une telle délicatesse dans l'exercice de ses fonctions, la réserve qu'il s'était imposée, l'impartialité avec laquelle il présidait les débats avaient fait de bonne heure à Royer-Collard une situation tout exceptionnelle. Sa nomination au commencement de la session de 1829 n'avait fait aucune difficulté, imposée qu'elle était en quelque sorte par les événements. Le *Journal des Débats* la commentait ainsi : « La nomination de M. Royer-Collard n'a étonné personne et tous les vrais amis de la monarchie y ont applaudi. Ils y ont vu un nouveau gage de l'union inaltérable de la royauté et des chambres...

(1) V. De Barante, *op. cit.*, t. II, p. 371. — A une séance du mois d'avril 1828, Royer-Collard se crut également obligé de rappeler à l'ordre M. Sirieys de Mérinhac pour avoir dit que le Roi, en cette qualité, avait beaucoup d'ennemis. V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, IX, p. 482.

(2) V. De Barante, t. II, p. 385.

(3) V. Dupin, *Mémoires*, t, II, p. 65. Les membres principaux de ces réunions étaient MM. Bertin de Vaux, Le Pelletier d'Aulnay, Gautier, Humblot, Conté, Dupin et le général Sébastiani.

C'est là, en effet, la gloire de M. Royer-Collard. Il est en quelque sorte le symbole vivant de la réconciliation entre tous les partis. La monarchie ne peut, pas plus que la liberté, se défier d'un homme qui les a défendues pendant les mauvais jours. Et quand la Chambre présente au Roi un pareil nom, quand le Roi le renvoie couronné par son auguste suffrage, on peut dire qu'il y a là une espèce de profession de foi mutuelle aussi éclatante, aussi significative que toutes les paroles du monde. Le nom de M. Royer-Collard est un principe ; quiconque l'adopte renonce à vouloir autre chose que la Charte, autre chose que l'accord pacifique de la prérogative royale et des franchises populaires (1) ».

Royer-Collard cherchait en effet à réaliser loyalement cet accord. Pour cela, il soutint jusqu'au bout, bien qu'avec la réserve que lui imposaient ses fonctions, (2) le ministère Martignac que les uns trouvaient trop libéral et les autres pas assez mais dont le président de la Chambre estimait la conservation nécessaire à la monarchie et au pays. Aussi, pendant la discussion des lois départementale et communale présentées par M. de Martignac et discutées pendant la session de 1829, Royer-Collard s'abstint-il soigneusement de faire connaître son opinion qui n'était pas favorable aux projets du ministère. Il refusa de même de se prêter à toute intrigue qui eût pu en amener l'échec. Dans une des conférences qui avaient lieu à la présidence entre Royer-Collard et ses intimes, le général Sebastiani avait essayé de faire intervertir l'ordre des projets et de faire passer, contrairement aux vœux du mi-

(1) V. De Barante, *op. cit.*, t. II, p. 382. Dans le discours de Royer-Collard montant au fauteuil le 2 février 1829, on remarqua une phrase qui rappelait les droits de la Chambre : « A mesure que le progrès naturel des institutions représentatives élève la Chambre des Députés à la place qui lui appartient dans notre gouvernement, les fonctions de son président deviennent plus délicates et plus difficiles. »

(2) Certains, et notamment M. Guizot dans ses *Mémoires*, ont fait un grief à Royer-Collard de cette réserve. Rien ne permet de croire qu'elle ait été inspirée par un autre souci que celui de l'impartialité.

nistère, la discussion de la loi départementale avant celle de la loi communale. Royer-Collard refusa de prêter son concours à cette manœuvre qui avait pour but de mettre en échec le ministère Martignac (1). Elle devait d'ailleurs réussir à la Chambre où la priorité en faveur de la loi départementale, combattue par le ministère, fut votée par la gauche, la droite et les dissidents du centre gauche. M. de Martignac se retirait peu de temps après, laissant la place au ministère ultra-royaliste Polignac dont la folle politique allait précipiter les événements et entraîner la chute de la monarchie.

Pendant cette lutte suprême, Royer-Collard continua pourtant à prêcher la conciliation et à travailler jusqu'au bout à un rapprochement entre la Chambre et le monarque. Renommé président au début de la session de 1830, à raison de l'imposante majorité obtenue par lui au vote de présentation et malgré l'opposition du ministère Polignac (2), il s'attacha à éviter les manifestations extrêmes qui auraient pu rendre définitif le divorce entre le souverain et la Chambre. Au commencement de la session, Labbey de Pompières qui présidait, en qualité de doyen d'âge, les premières séances avait communiqué à Royer-Collard le discours qu'il avait l'intention de prononcer en lui cédant le fauteuil. Il contenait les paroles suivantes : « La Chambre des Députés saura transmettre ses droits à ses successeurs. Elle saurait au besoin renouveler le serment du jeu de paume. » Royer-Collard exigea la suppression de ces phrases qu'il estimait offensantes pour le Roi et ne consentit à monter au fauteuil que lorsque M. Labbey en eut fait le sacrifice (3).

(1) V. Dupin, *Mémoires*, II, p. 70.

(2) Royer-Collard avait recueilli au premier tour 225 voix, alors que le plus favorisé des candidats ministériels, M. de Chantelauze, obtenait seulement 116 voix. Cette majorité rendait sa nomination inévitable. Le discours qu'il prononça en prenant place au fauteuil fut court et grave et montra qu'il ne se dissimulait pas les périls de la situation. V. Duvergier de Hauranne, X. p. 423.

(3) V. De Barante, *op. cit.*, I, II, p. 414. — Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, X, p. 423.

Royer-Collard n'en devait pas moins peu de temps après affirmer avec fermeté les droits de la Chambre dans une circonstance célèbre, la présentation au Roi de la fameuse adresse dite des 221. Mais il avait fait preuve auparavant de son extrême désir de conciliation. Il avait choisi, pour rédiger le projet sur lequel devait s'engager la discussion, un député, M. Gautier, qui avait en diverses circonstances donné des preuves de son dévouement à la cause royaliste. L'adresse ne fut donc pas écrite par Royer-Collard, mais il l'inspira, il en pesa les termes, sachant quelle portée pouvaient avoir les mots en une telle circonstance : « Ce fut pour lui, dit M. de Barante (1), un travail douloureux ». Le Roi avait demandé le concours des chambres. Il fallait bien répondre pourtant que ce concours n'existait pas. Cela fut dit en des termes respectueux mais qui contenaient une proclamation solennelle des principes du gouvernement parlementaire contre lesquels s'insurgeait le souverain (2). Aussi Charles X devait-il en être vivement irrité. Il reçut la députation de l'assemblée en grand apparat, sur son trône, au milieu d'un brillant cortège de fonctionnaires convoqués à dessein pour inspirer aux députés, par le spectacle de la majesté royale, le regret de leur audace. Royer-Collard, comme président, eut à faire devant le Roi la lecture publique de l'adresse. Il la fit d'un ton calme et simple, sans aucune déclamation : il chercha plutôt au contraire à déguiser la fermeté du dernier paragraphe en donnant à sa voix une inflexion respectueuse. Charles X l'écouta avec patience et répondit sur un ton de dignité qui laissait percer quelque émotion (3). Royer-

(1) De Barante, *op. cit.*, II, p. 416.

(2) « Sire, la Charte consacre comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. Cette intervention fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. »

(3) V. De Barante, *op. cit.*, II, p. 422.

Collard, de son côté, avait été impressionné par cette scène dont la haute signification ne lui avait pas échappé : « C'est une chose vraiment grande et imposante, disait-il, en se retirant, qu'un Roi sur son trône » (1).

La tâche de Royer-Collard comme président allait se terminer avec l'assemblée même qu'il était chargé de présider. Le lendemain de la lecture de l'adresse, le Ministre de l'Intérieur remettait au président une ordonnance dont il donna lecture et qui prorogeait la Chambre au 1er septembre : « Aux termes de la loi, ajouta Royer-Collard, la Chambre prorogée par le Roi se sépare à l'instant », et il quitta immédiatement le fauteuil sans prêter attention aux manifestations diverses qui accompagnaient l'ajournement de l'assemblée (2). Les dernières paroles de Royer-Collard comme président devaient être ainsi un dernier hommage à la légalité qu'il avait toujours défendue en même temps qu'un dernier acte de soumission au monarque dont il tenait ses pouvoirs et dont il avait pour devoir de faire respecter l'autorité. Son nom mérite de rester parmi ceux des présidents les plus dignes des assemblées législatives françaises.

(1) V. D'Haussez, *Mémoires*, II, p. 182. — Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. X, p. 451.

(2) V. De Barante, *op. cit.*, II, p. 423.

CHAPITRE III

LES PRÉSIDENCES ACTUELLES ÉTRANGÈRES

Malgré son caractère archaïque, malgré ce qu'il paraît avoir d'attentatoire aux droits d'une chambre élective, le système d'après lequel le président des assemblées législatives est nommé par le pouvoir exécutif n'a pas complètement disparu du droit constitutionnel moderne. Les grandes nations y ont, il est vrai, renoncé et lorsque le Tsar russe a accordé à son peuple le droit d'élire une « Douma » représentative, il a reconnu à la nouvelle assemblée le droit de nommer son président, n'osant pas se le réserver à lui-même. Mais, dans de petits pays, où l'esprit traditionnaliste et conservateur est resté vivace et où d'ailleurs les assemblées politiques n'occupent qu'une place secondaire, le Roi, titulaire du pouvoir exécutif, possède aujourd'hui encore le droit de nommer le président de la chambre qui émane de l'élection et représente la nation. Il faut ajouter immédiatement que, s'il y a ici empiétement théorique sur les droits du pouvoir législatif, ces présidents nommés sont loin de présenter le caractère autoritaire qu'ont revêtu en France les présidents du Corps législatif de l'Empire. Ne possédant en général que des prérogatives restreintes et des pouvoirs effacés, ils ne peuvent mener à leur guise, au nom du souverain, l'assemblée

qu'ils président, et comme d'autre part ils ne puisent pas dans la qualité de représentant de l'assemblée l'autorité morale nécessaire à sa direction, leur mode de recrutement est, pour leur fonction, une cause de faiblesse plutôt qu'un élément de force.

Ce mode de recrutement se présente d'ailleurs sous des aspects différents. Le Roi peut nommer directement le président parmi les membres de la Chambre comme le faisait l'Empereur en France sous le premier et le second Empires. Cela n'existe plus que dans un seul pays scandinave, la Suède. Mais il peut aussi nommer le président sur une présentation de la Chambre et ce système, renouvelé de la Charte de 1814, est encore en vigueur en Hollande et en Portugal. Comme il était arrivé sous la Restauration, en France, il a produit des présidents qui ont presque autant le caractère de représentants de l'assemblée que celui de représentants du souverain. La Hollande notamment a connu des présidents dont l'impartialité et la dignité ont véritablement honoré ses assemblées.

*
* *

Le système le plus autoritaire pour la nomination des présidents des chambres basses est donc celui qui est actuellement pratiqué en Suède. D'après la loi organique du Riksdag suédois, en date du 22 juin 1866, le président de la seconde Chambre est désigné par le Roi sans autre condition que d'être pris parmi les membres de la Chambre (1). Pourtant, dans certains cas, tout exceptionnels il est vrai, maladie du Roi

(1) Loi du 22 juin 1866, art. 33 : Aussitôt que les pouvoirs des membres du Riksdag auront été vérifiés..., chaque Chambre présentera immédiatement requête au Roi par l'organe d'une députation pour le prier de désigner, pour chacune d'elles, parmi ses membres, un président (talman) et un vice-président V. DARESTE, *Les constitutions modernes*, II, p. 86.

prolongée pendant plus de douze mois ou sa mort nécessitant une régence, la Chambre recouvre le droit d'élire son président (1). Les présidents, nommés ou élus, n'ont du reste que des pouvoirs assez restreints qui ne leur permettent pas d'exercer une influence prépondérante (2). La loi organique du Riksdag suédois leur interdit formellement de prendre part aux délibérations et aux votes de la Chambre (3) et son règlement ne leur confère aucun pouvoir disciplinaire sur ses membres (4). Jusqu'à ces derniers temps d'ailleurs, ils n'en ont pas eu besoin. Les discussions au Riksdag suédois sont généralement sèches, froides et sans grande élévation. Dans ces dernières années seulement, sous l'influence des questions de nationalités, la physionomie de l'assemblée s'est un peu animée et les débats ont perdu parfois de leur calme traditionnel.

*
* *

La Hollande et le Portugal connaissent et pratiquent, pour la désignation du président de la chambre basse, le système intermédiaire qui fait nommer le président par le Roi sur une présentation de l'assemblée. En Hollande, d'après l'article 88 de la constitution du 30 novembre 1887, le président de la seconde chambre des Etats-généraux, qui comprend une centaine de membres élus à un suffrage censitaire, est désigné par le Roi pour la durée d'une session sur une liste de trois

(1) Loi du 22 juin 1866, art. 33. Dareste, *op. cit.*, II, p. 86.

(2) Loi du 22 juin 1866, art. 51 : Il appartient aux présidents (talmän) de convoquer la Chambre, d'y mettre les affaires en délibération, de recueillir, résumer et exposer les avis exprimés, de proposer les résolutions et de maintenir l'ordre des séances... Le président ne peut lever la séance sans l'assentiment de la Chambre.

(3) Loi du 22 juin 1866, art. 51 : Celui qui remplit les fonctions de président ne doit pas prendre part à la délibération ni au vote.

(4) V. Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire*, II, p. 311.

candidats présentés par la Chambre (1). Ce président ne possède, en matière disciplinaire, que des prérogatives restreintes. Il ne peut que rappeler à l'ordre les membres de la Chambre qui le troublent, et encore ce droit lui a-t-il été contesté et disputé dans des discussions qui eurent lieu à la Chambre néerlandaise en 1849, lors d'une revision du règlement (2). Il y fut entendu que la Chambre conserverait le droit de statuer elle-même en cas de réclamation contre les rappels à l'ordre prononcés par le président (3). Le calme des débats dans les chambres néerlandaises enlève d'ailleurs à cette controverse son utilité pratique. Les discussions sont en général peu animées ; on écoute les orateurs et on les interrompt peu ; les applaudissements sont rares et le tumulte pour ainsi dire inconnu. Les observations du président et le marteau dont il se sert pour les ponctuer suffisent à ramener l'ordre lorsqu'il est exceptionnellement compromis par des interrupteurs turbulents (4).

Le président possède toutefois des attributions conférées par le règlement de la Chambre qui lui confèrent une action importante sur l'assemblée et la marche des affaires. Tout d'abord, et à moins d'une résolution contraire de la Chambre, il nomme les députés qui composent ses commissions permanentes ou spéciales. Ensuite, il désigne les membres de la seconde Chambre qui seront chargés d'aller défendre les projets votés par elle devant la première Chambre des Etats-généraux. Enfin, il fait partie de droit d'une commission composée des présidents des cinq bureaux et du greffier de la Chambre qui est chargée de régler l'ordre du jour de l'as-

(1) V. Dareste, *op. cit.*, I, p. 107.

(2) V. sur ces discussions, Reynaert, *op. cit.*, I, p. 292.

(3) D'après l'art. 57 du règlement, le président peut aussi proposer à la Chambre de retirer la parole à l'un de ses membres, mais c'est la Chambre elle-même qui statue.

(4) V. Sentupéry, *Europe politique*, II, p. 399.

semblée (1). Toutes ces prérogatives sont en elles-mêmes extrêmement importantes. Mais elles résultent du règlement de la Chambre et peuvent être à tout instant retirées par elle au président s'il n'a plus sa confiance. D'un autre côté, à la commission des présidents des bureaux, le président de la Chambre ne peut faire quelque chose qu'avec le concours de la majorité des membres de la commission élus par les bureaux. En définitive, c'est de l'entente avec l'assemblée qu'il préside qu'il tire son autorité la plus considérable, et certains présidents de la seconde Chambre néerlandaise ont obtenu, malgré leur origine, la pleine confiance de la Chambre. Il convient de rappeler notamment la longue présidence de M. Dullert qui a contribué par sa courtoisie et sa dignité à entretenir au sein de l'assemblée les bonnes habitudes parlementaires (2), et celle de M. Gleichmann qui, il y a une dizaine d'années, a présidé plusieurs législatures avec une impartialité à laquelle tous les partis ont rendu hommage (3).

La Chambre des Députés portugaise possède également un président qui est nommé par le Roi sur une présentation de cinq membres faite par la Chambre (4). Ce président a pour mission exclusive de diriger les débats de l'assemblée et il n'y possède d'ailleurs que des pouvoirs restreints. Il a le droit de rappeler à l'ordre les députés ou de lever la séance si elle est troublée. Mais s'il néglige de prononcer le rappel à l'ordre, tous les députés ont le droit de le réclamer. En outre les députés rappelés à l'ordre peuvent appeler devant la Chambre de la décision du président (5). Les débats s'animent

(1) V. Moreau et Delpech, *Les règlements des assemblées législatives*, II, p. 456 et s.
(2) V. Reynaert, *op. cit.*, I, p. 311.
(3) V. Sentupéry, *op. cit.*, II, p. 340.
(4) Art. 21, Charte constitutionnelle. V. Dareste, *op. cit.*, I, p. 643.
(5) V. Reynaert, *op. cit.*, II, p. 301.

quelquefois aux jours de grandes discussions, mais en général le ton en est courtois et le président est traité avec les égards que les hommes de bonne société doivent à celui que le Roi a choisi pour présider leurs séances(1). Mais jusqu'à présent, à raison des prérogatives du pouvoir exécutif, les débats de la Chambre basse portugaise ont eu relativement peu d'importance. Le jour où de grandes questions y seront agitées, dans les graves circonstances que traverse actuellement le Portugal, l'expérience révèlera peut-être la faiblesse irrémédiable d'une fonction dont l'organisation même ne confère pas à ses titulaires l'autorité nécessaire à son exercice.

(1) Les députés s'adressent au président en l'appelant « senhor président ». Ils sont au nombre de 180 élus à un suffrage assez étendu, mais beaucoup d'entre eux sont en même temps fonctionnaires et n'ont pas leur entière liberté de langage. M. Sentupéry (*op. cit.*, II, p. 485) constate qu'à la Chambre leur tenue est des plus correctes et souvent même élégante.

DEUXIÈME PARTIE

LA PRÉSIDENCE DES CHAMBRES HAUTES

Si les présidences de la plupart des chambres basses ont actuellement une origine élective, il n'en est pas de même de la présidence des chambres hautes pour laquelle l'élection est encore aujourd'hui l'exception, la règle étant la nomination du président par le souverain. Sans doute, cette règle ne saurait s'appliquer dans les pays, comme la France, qui ont fait du droit de suffrage la base de toutes leurs institutions représentatives et qui ont donné à leur seconde chambre une origine analogue, quoique non identique, à celle de la chambre populaire (1). La logique des institutions exige ici que le président de cette chambre soit, comme le président de la chambre basse, désigné par le suffrage des membres de la chambre. Mais alors, il n'y a plus à proprement parler chambre haute et la question de la

(1) Seuls, parmi ces pays, les Etats-Unis d'Amérique ont placé à la tête de leur seconde chambre, le Sénat, un fonctionnaire, le vice-président des Etats-Unis qui n'est pas élu par le Sénat. Mais cela s'explique par des considérations tirées du caractère spécial du Sénat américain et du régime fédéral des Etats-Unis. Nous y reviendrons.

nomination et des attributions du président se confond avec celle de la nomination et des attributions du président de la chambre populaire. Nous la retrouverons plus loin. Ce que nous voulons étudier ici, c'est le mode de désignation et le rôle des présidents des assemblées politiques qui, par leur origine et leur composition, ne sauraient être assimilées aux chambres basses, soit qu'elles soient de véritables chambres hautes soit qu'étant donné le régime politique du pays, elles aient à jouer un rôle spécial. Ces présidents, nous le verrons, sont tous, d'une façon directe ou détournée, à la désignation du souverain, et nous devons indiquer tout d'abord les raisons d'être de cette différence avec le régime actuel des chambres populaires.

*
* *

Or, ce caractère spécial de la présidence, le caractère même des chambres hautes l'explique et dans une certaine mesure le justifie. Autant il est anormal et contraire à la nature des choses de voir le président d'une chambre qui émane de l'élection et qui tient ses pouvoirs de la nation désigné par le chef de l'Etat, autant il paraît en revanche naturel de voir le souverain choisir le président d'une chambre dont il nomme déjà la plupart des membres et qui est son conseil plutôt qu'une assemblée vraiment représentative. Et de fait, dans la plupart des Etats monarchiques européens, la seconde chambre, qu'elle s'appelle Sénat, Chambre des lords, Chambre des seigneurs, Chambre des magnats, par sa composition et le nom même qu'elle porte, apparaît plutôt comme la représentation d'une classe spéciale de la population ou la représentation de certains intérêts que comme la représentation même de la nation. Le principe électif ne joue aucun rôle dans son recrutement ou n'y joue qu'un rôle secondaire. Ses membres tiennent leur

droit soit d'un principe héréditaire, soit d'une désignation légale, soit de la nomination du souverain. Il n'est donc pas extraordinaire que le premier de ces membres, le président de l'assemblée, occupe le fauteuil présidentiel au même titre que ses collègues occupent le leur. Ceux-ci ne peuvent prendre ombrage de son origine et s'étonner de n'avoir pas été consultés pour sa désignation sans s'attaquer au principe même de leur recrutement.

Ils le peuvent d'autant moins que la dignité conférée au président de l'assemblée est avant tout honorifique et ne lui confère pas vis-à-vis de ses collègues une autorité réelle et des prérogatives importantes. La rançon de cette dignité et la contre-partie de la stabilité que lui donne son origine est précisément, nous le verrons, l'insignifiance des attributions qu'elle comporte. L'institution n'a pu, en quelque sorte, se maintenir dans les temps modernes qu'en perdant la force et l'autorité qui avaient été à l'origine sa raison d'être. Les présidents des chambres hautes, quoique restant à la présidence les délégués du chef de l'Etat, ont presque perdu en pratique ce caractère pour devenir les membres les plus éminents des assemblées, chargés de présider leurs délibérations plutôt que de les diriger. Leurs fonctions sont du reste rendues légères par le caractère même de ces assemblées. Comme leurs présidents, elles expient leur origine par l'insignifiance de leur rôle. N'émanant pas du suffrage populaire, elles ne sauraient avoir en matière législative ou en matière politique une autorité égale à celle de la chambre élective et si, dans beaucoup de pays, la constitution même limite leurs droits, dans d'autres, la pratique de la vie parlementaire, plus puissante encore, a restreint leur rôle et apporté des limitations de fait à l'exercice de leurs attributions. Dans ces conditions, le droit du souverain de nommer des présidents effacés d'assemblées tout aussi effacées ne saurait être considéré comme un droit exorbitant présentant des dangers

pour la liberté publique. Il est, au contraire, en harmonie avec l'esprit général des institutions.

Ce droit peut s'exercer du reste de façons différentes. Le chef de l'Etat peut nommer directement le président de la chambre haute sous la seule condition de le prendre parmi les membres de la chambre ; mais il peut aussi n'avoir que le droit de le nommer indirectement, et cela arrive toutes les fois que la chambre haute doit être présidée par un fonctionnaire désigné à l'avance par les lois constitutionnelles. Le souverain qui nomme les titulaires de la fonction a par là même le droit de désigner le président de la chambre haute ; mais il ne le désigne qu'indirectement, car ce fonctionnaire qui possède d'autres attributions ne préside la chambre haute qu'à raison de ses fonctions et tant qu'elles durent ; or des considérations de nature très diverse peuvent conduire à les lui conférer ou à les lui retirer. Il n'y a pas là évidemment pour le souverain les facilités que présente, pour confier ou reprendre les fonctions présidentielles, le système qui lui donne le droit de nommer le président de la chambre haute pour une session ou même la durée d'une législature. C'est un inconvénient pour lui et un avantage pour l'assemblée. En revanche, le système dans lequel le président est l'objet d'une désignation légale présente pour l'assemblée l'inconvénient de la faire présider par un fonctionnaire qui peut ne pas en être membre et qui, distrait par ses autres attributions, n'a pas le temps de se consacrer à l'exercice de ses fonctions présidentielles. Cet inconvénient peut être d'ailleurs plus ou moins sensible suivant les variantes que présente ce système dans les différents pays. Nous les examinerons après avoir étudié rapidement le premier système dans ses applications historiques en France, la présidence du Sénat sous le premier et le second Empires, et dans ses principales applications actuelles à l'étranger.

CHAPITRE PREMIER

LE SYSTÈME DE LA NOMINATION DIRECTE

§ I. — La présidence du Sénat sous le premier et le second Empires.

Par leur composition, par le rôle que leur assignait la Constitution et la façon dont ils le remplirent, les Sénats du premier et du second Empires se ressemblent comme de proches parents et il n'est pas étonnant de retrouver à leur tête le même type de présidents. Le Sénat de l'an XII et celui de 1852, soi-disant conservateurs et gardiens de la Constitution, ont, en réalité, pour rôle de la transformer et de la déformer suivant les besoins du moment et la volonté de l'Empereur. Dès lors, leurs présidents, nécessairement hommes de l'Empereur, à côté de leurs attributions officielles, auront pour rôle principal de préparer et de faciliter le vote des sénatus-consultes désirés par le chef de l'Etat. L'histoire vient confirmer cette vue symbolique des choses.

Sous l'empire de la Constitution de l'an VIII, le Sénat, qui se recrutait lui-même sur des présentations faites par les grands corps de l'Etat, possédait le droit d'élire son président. Ce droit, qui était cependant pour lui une garantie d'indépendance, le Sénat s'en dépouilla en quelque sorte lui-même en votant le sénatus-consulte du 16 thermidor an X qui

confiait au premier consul le soin de présider ses séances. Le premier consul se voyait en même temps attribuer le droit de procéder à des nominations de sénateurs, et cette double prérogative devait faire disparaître l'ombre d'indépendance que le Sénat avait conservée. A partir de l'an X, le Sénat et son président ne sont plus que les humbles serviteurs du chef de l'Etat, et lorsque le premier consul veut se transformer en Empereur, il n'a qu'à faire un signe pour faire voter au Sénat le sénatus-consulte de l'an XII qui rétablissait l'hérédité monarchique. Par ce sénatus-consulte le Sénat consentait à l'entrée dans son sein des princes de la famille impériale et des grands dignitaires de l'Empire et laissait à l'Empereur le droit de nommer chaque année son président (1). Désormais il va abdiquer toute dignité. Pour remplir le vide de ses délibérations, il sera obligé de couvrir d'une apparence de légalité les coups de force de l'Empereur et de dissimuler sous des sénatus-consultes les violations de la constitution. Ses présidents, à la nomination et à la discrétion de l'Empereur, n'auront d'autre mission que de faire connaître ses désirs au corps qu'ils présidaient en son nom. L'un d'entre eux, Lacépède, qui présida ses délibérations de 1807 à 1813, s'est fait un nom par ses travaux scientifiques ; son prédécesseur, François (de Neufchâteau) est oublié ; c'était un courtisan, non un homme politique (2).

Sous l'empire de la constitution de 1852, le Sénat eut à jouer un rôle assez analogue à celui du Sénat du premier Empire : mais les temps étant moins rudes et le souverain moins autoritaire, les apparences furent sauvegardées et en

(1) Sénatus-consulte du 28 floréal an XII. Art 58.

(2) Conformément à l'art. 39 de la constitution du 28 floréal an XII, qui donnait à l'Empereur le droit de faire présider le Sénat par un des grands dignitaires de l'Empire, le Sénat a été également présidé sous le premier Empire par le prince Joseph Bonaparte, vice-grand électeur, Cambacérès, prince archi-chancelier et le prince de Bénévent, vice-grand électeur.

même temps la dignité du Sénat, au moins dans les manifestations extérieures. Ce n'est pas à dire d'ailleurs que le Sénat prit au sérieux les nombreuses attributions que la Constitution lui conférait (1). Il lui aurait fallu pour cela une activité qui n'était pas de son âge et un courage qui n'était pas dans son tempérament. En réalité, quoique gardien de la Constitution, le Sénat se soucia toujours assez peu de la constitutionnalité des lois votées par le Corps législatif et, revenant sous l'influence de la tradition aux pratiques des chambres hautes, il se surprit souvent lui-même examinant la loi au fond comme s'il avait dû la voter une seconde fois. Sur le terrain constitutionnel, il préféra s'associer à l'action du gouvernement pour l'élaboration des sénatus-consultes qui avaient pour but de transformer la Constitution sous prétexte de la compléter. Par là, il contribua à l'avènement d'un Empire plus libéral, suivant du reste dans cette voie le gouvernement plutôt que le précédant. Il siégeait d'ailleurs dans le calme le plus complet, au milieu de l'indifférence du public qui était exclu de ses séances et qui se vengeait de cette exclusion en l'ignorant. Pour se rappeler à lui, le Sénat n'avait même pas la ressource de la presse : ses débats n'étaient pas publiés et ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils paraissaient au *Moniteur* avec l'autorisation spéciale du gouvernement.

La présidence d'une telle assemblée devait refléter les caractères de l'assemblée elle-même. Nommé par l'Empereur, comme d'ailleurs les membres du Sénat, le président était naturellement au fauteuil le représentant du chef de l'Etat et,

(1) Le Sénat devait notamment contrôler la constitutionnalité des lois votées par le Corps législatif ; annuler les actes inconstitutionnels de l'administration qui lui étaient déférés par le gouvernement ou les citoyens ; suppléer par des sénatus-consultes aux lacunes de la Constitution ; recevoir les pétitions des particuliers. Cette dernière attribution fut la seule qu'il exerça avec un soin jaloux.

chargé de présider un corps dont les revisions du pacte constitutionnel étaient la principale fonction, devait s'attribuer à lui-même le rôle de défenseur et de commentateur officiel des projets de sénatus-consultes apportés au Sénat par le gouvernement. Et de fait, l'homme qui, pendant presque toute la durée de l'Empire, de 1852 à 1869, présida sans interruptions le Sénat, en même temps du reste que la Cour de Cassation, M. Troplong, ajouta à ses fonctions présidentielles proprement dites qui ne l'absorbaient guère les fonctions de rapporteur des projets impériaux de sénatus-consultes : « Au milieu des hommes d'action qui avaient fondé l'Empire, a dit de lui M. de La Gorce (1), il avait apparu comme l'homme de plume qui couvrirait d'un aspect de légalité l'œuvre de la force, fouillerait dans le passé pour y trouver des exemples et persuaderait au pouvoir triomphant que non seulement il incarnait en lui le succès mais aussi la vraie légitimité... Pour l'Empire en quête d'un juriste, une telle recrue avait été trouvaille. La Constitution de 1852 qui se fût mal accommodée de trop de précision avait besoin d'un commentaire lâche et flottant où se noieraient les contradictions et les sophismes. M. Troplong excellait à cette manière vague qui se contente d'étendre sur les surfaces un brillant vernis... Avec cette habileté opportune avaient été rédigés les rapports sur la Constitution et aussi les sénatus-consultes qui avaient suivi. C'était la glose qui faisait corps avec le texte et y semblait si étroitement liée qu'on ne pouvait penser à l'un sans se référer à l'autre. »

Ces commentaires étaient au Sénat la principale occupation du président Troplong. La police d'une assemblée où l'ordre n'était jamais troublé, si bien que le décret du 22 mars 1852 avait pu écarter toute mesure disciplinaire (2), ne pouvait

(1) De la Gorce, *op. cit.*, t. V, p. 464.

(2) Toutefois, le Sénat, dans son règlement intérieur du 2 juin 1852, donnait à son président le droit de rappeler à l'ordre les orateurs qui s'en

évidemment l'absorber beaucoup. Ses autres occupations consistaient à célébrer au fauteuil les bienfaits du gouvernement impérial et à faire l'oraison funèbre des sénateurs décédés : « Il se bornait, a dit M. Corentin Guyho (1), à faire de temps en temps des rapports politiques dans lesquels il exprimait, en style d'Institut, des sentiments d'antichambre et à déposer un bouquet de fleurs funéraires sur la tombe de chaque collègue décédé. » C'est ainsi que, pendant dix-sept ans, M. Troplong présida le Sénat (2). Il en avait si bien incarné la pompeuse vanité que sa mort, au mois de mars 1869, fit un vide immense. On en mesura la profondeur lors de la présentation du projet gouvernemental qui devait devenir le sénatus-consulte du 8 septembre 1869. Tout le monde cherchait des yeux le commentateur attitré de tous les sénatus-consultes impériaux. A son défaut, on dut recourir, pour rapporter le projet, aux lumières d'un magistrat, M. Devienne. Quant à la présidence, elle devait échoir à l'ancien ministre d'Etat Rouher, dont la fonction était au même moment supprimée.

Le sénatus-consulte de 1869 transformait d'ailleurs le caractère du Sénat en lui donnant le droit d'examiner au fond les lois votées par le Corps législatif et de s'opposer à leur promulgation. Comme conséquence de cette réforme qui faisait de lui une seconde assemblée législative, le Sénat fut appelé à siéger en séance publique à partir du 30 novembre 1869. La première séance fut entourée d'une certaine solennité ; les sénateurs avaient revêtu l'habit à la française, avec collet brodé d'or, chapeau à claque et épée au côté ; on

écartaient ; mais les rappels à l'ordre ne devaient être insérés au procès-verbal que si le Sénat lui-même l'ordonnait.

(1) Corentin Guyho, *op. cit.*, *Empire inédit*, p. 140.

(2) Il en avait été nommé président à la fin de l'année 1852, en remplacement du prince Jérôme Bonaparte qui avait présidé ses premières délibérations.

s'attendait à un discours du nouveau président, mais Rouher garda prudemment le silence (1). Le temps devait lui manquer d'ailleurs pour marquer d'une empreinte personnelle cette présidence du Sénat qui n'était du reste pour lui qu'une retraite pour cause de suppression d'emploi.

§ II. — La présidence des chambres hautes étrangères.

Dans la plupart des pays d'Europe dont le régime politique a conservé la forme monarchique, le souverain possède actuellement le droit de nommer le président de la chambre haute. Le caractère même des chambres hautes explique en partie ce droit, nous l'avons vu, sans le justifier entièrement. Si peu représentative de la nation que soit en effet une chambre haute aristocratique, si rapprochée qu'elle soit du souverain, elle n'en constitue pas moins une branche du pouvoir législatif qui, en théorie au moins, doit être indépendante du pouvoir exécutif. Dès lors, le droit du souverain, chef du pouvoir exécutif, de lui imposer un président pour la désignation duquel elle n'est pas consultée, peut être considéré comme constituant une atteinte à ses prérogatives et une méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs. Ce droit s'est conservé pourtant jusqu'à notre époque parce qu'à raison même du rôle de plus en plus effacé que jouent dans la vie politique les chambres hautes et des pouvoirs restreints de leurs présidents, il ne constitue pas un pouvoir exorbitant au profit du chef de l'Etat et une arme dangereuse entre ses mains. C'est avant tout un droit honorifique du souverain qui possède ainsi un représentant direct dans l'assemblée qui représente les hautes classes de la nation.

(1) V. T. Delord, *op. cit.*, t. V, p. 556

Sous cette forme, il s'est fait accepter et tolérer dans un grand nombre de pays.

Il n'est pas surprenant de le retrouver tout d'abord dans les pays comme la Hollande, le Portugal, la Suède où le souverain possède encore aujourd'hui le droit de nommer le président de la chambre basse. A plus forte raison doit-il avoir celui d'y nommer le président de la chambre haute. Et, en effet, l'article 92 de la constitution hollandaise du 30 novembre 1887 porte que le président de la première chambre des Etats-généraux, qui joue le rôle de chambre haute, est nommé par le Roi pour la durée d'une session (1). De même, l'article 21 de la constitution portugaise donne au Roi le droit de nommer le président de la Chambre des Pairs (2), la loi organique du Riksdag suédois, dans son article 33, celui de nommer le président (talman) de la premiere chambre du Riksdag (3).

Mais le droit pour le souverain de nommer le président de la chambre haute se rencontre également dans beaucoup de pays où le chef de l'Etat a perdu ou n'a jamais eu celui de désigner le président de la chambre basse. La subsistance de ce droit s'explique alors par le caractère aristocratique de la chambre haute. En Autriche, par exemple, la Chambre des Seigneurs comprend actuellement les princes de la famille impériale, les chefs des familles nobles auxquels l'Empereur a conféré héréditairement cette qualité, les archevêques et évêques des pays représentés au Reichsrath et enfin les personnes que l'Empereur a nommées à titre viager. Il n'est pas étonnant de voir le président d'une assemblée aussi peu représentative de la nation nommé par l'Empereur, ainsi que

(1) La première chambre n'a pas, comme la seconde, le droit de faire des présentations au Roi pour la nomination du président. V. Moreau et Delpech, *Les règlements des assemblées législatives*, t. II, p. 441.

(2) V. Dareste, *Les constitutions modernes*, t. I, p. 643.

(3) V. Dareste, *op. cit.*, II, p. 86.

le décide l'article 9 de la constitution du 21 décembre 1867 (1). De même en Hongrie, on ne saurait être surpris de voir la Chambre des Magnats, dont le nom même indique la composition et le caractère, présidée par un membre de la Chambre désigné par le Roi (2). Le même système de nomination à la présidence de la chambre haute se retrouve dans les pays méridionaux, Espagne et Italie. Le président du Sénat italien, qui comprend des membres nommés à vie par le Roi dans certaines catégories, est, d'après l'article 35 du statut du 4 mars 1848, à la nomination du souverain (3). Il en est de même, d'après la constitution du 30 juin 1876, du président du Sénat espagnol (4), chambre haute des Cortès, où pourtant l'élément représentatif a pénétré et où figurent, à côté des membres de droit et des membres nommés à vie, des membres élus par les corporations et les plus imposés.

Dans toutes ces assemblées, on peut constater du reste un phénomène identique, l'effacement des pouvoirs présidentiels, restreints au strict minimum par la constitution et les règles parlementaires. Au point de vue disciplinaire, le président ne possède que des pouvoirs insignifiants qui se réduisent généralement au droit de prononcer le rappel à l'ordre (5). Il n'exerce d'autre part sur la marche des

(1) V. pour le détail des attributions du président, le règlement intérieur de la Chambre des Seigneurs, en date du 25 janvier 1875, dans Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 427.

(2) La seule particularité intéressante à signaler, c'est que ce président doit être nommé sur la proposition du président du conseil des ministres (Loi 7 de 1885. Art. 15). V. pour les attributions et les droits du président : Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 504.

(3) Le président du Sénat italien est chargé de présider le bureau qui, sous le nom de conseil de présidence, veille à la marche régulière des travaux du Sénat et se met pour cela en rapports avec le gouvernement V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, p. 308.

(4) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, p. 16 et s.

(5) V. notamment pour l'Autriche, Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 441 ; pour la Hongrie, *id.*, I, p. 504.

débats qu'une influence tout à fait secondaire et ne jouit vis-à-vis de ses collègues que de prérogatives honorifiques. Sa fonction, avant tout honorifique, ne lui confère pas ainsi une autorité effective. C'est là le vice propre du système et, pour les mêmes raisons, ce vice se retrouve, nous allons le voir, dans le système qui donne le droit de présider la chambre haute à un fonctionnaire désigné à l'avance par la Constitution.

CHAPITRE II

LE SYSTÈME DE LA DÉSIGNATION LÉGALE

§ I. — La présidence de la Chambre des Pairs sous la Restauration et la Monarchie de Juillet.

D'après la charte de 1814, comme d'après celle de 1830, la Chambre des Pairs devait être présidée par le chancelier de France et, à son défaut seulement, par un pair désigné par le Roi. La charge de chancelier, dont la Charte supposait ainsi l'existence, était la plus haute dignité judiciaire du royaume ; elle avait existé sous l'ancien régime, bien que sa fonction principale, l'administration de la justice, en fut souvent détachée pour être confiée à un fonctionnaire distinct appelé garde des sceaux. Au début de la Restauration, les fonctions de chancelier comportaient, comme sous l'ancien régime, l'administration du ministère de la Justice. On avait de la sorte le spectacle singulier d'un ministre membre du gouvernement, présidant, à raison de sa qualité de chancelier, une chambre où la conduite du gouvernement pouvait être à tout instant critiquée. Les inconvénients de cette situation ne tardèrent pas à se faire sentir. Pendant la session de 1816 le chancelier Dambray, président de la Chambre des Pairs vit contester sous ses yeux certaines dépenses du ministère

de la Justice dont il était titulaire. Pour mettre fin à une situation gênante, il abandonna le ministère de la Justice qui, au mois de janvier 1817, fut confié à M. Pasquier, et garda, avec le titre de chancelier, la présidence de la Chambre des Pairs. Il devait l'occuper pendant presque toute la Restauration, jusqu'à sa mort, survenue le 13 décembre 1829 (1). Le chancelier Dambray, imbu de toutes les traditions et de tous les préjugés de l'ancien régime, était bien d'ailleurs l'homme qui convenait à la Chambre des Pairs héréditaire de la Restauration.

Sous la Monarchie de Juillet, malgré le texte de la Charte, les fonctions de chancelier ne furent pas tout d'abord conservées. Le Roi usa du droit que lui conférait subsidiairement la Charte de nommer directement le président de la Chambre des Pairs. C'est seulement en 1837 que la charge de chancelier fut rétablie pour récompenser le baron Pasquier, président de la Chambre des Pairs, du zèle et du tact qu'il avait déployés dans l'exercice de ses hautes fonctions. M. Pasquier, en effet, quoique nommé par le souverain, s'était attaché à conserver à la présidence de la Chambre des Pairs la plus stricte impartialité et à conduire les débats avec le seul souci de la dignité de sa fonction : « Dans sa haute et suprême situation publique de président de la Chambre des Pairs, a dit de lui Sainte-Beuve (2), il retrouva toute sa valeur un peu dispersée jusqu'alors ; il la rassembla pour ainsi dire et l'accrut encore au vu et au su de tous. Son jugement excellent que plus rien n'influençait s'appliqua aux choses avec calme, avec étendue et lucidité ; son caractère obligeant faisait merveille retranché dans sa dignité inamovible ; les côtés moins vigoureux de ce caractère, désormais encadrés et ainsi ap-

(1) Il fut remplacé par le marquis de Pastoret nommé chancelier de France par ordonnance du 17 décembre 1829. Le marquis de Pastoret était vice-président de la Chambre des Pairs depuis 1821.

(2) Sainte-Beuve, *Nouveaux Lundis*, éd. de 1865, p. 282.

puyés ne paraissaient plus que des mérites ; il était le médiateur entre les partis, avec physionomie ministérielle mais bienveillante pour tous. »

Sous la Restauration, comme sous la Monarchie de Juillet, le président de la Chambre des Pairs, en sa qualité de président d'une assemblée législative qui possédait, en théorie au moins, un rôle semblable à celui de la Chambre des Députés, avait des prérogatives assez analogues à celles du président de la Chambre des Députés. Il était, comme lui, chargé de la direction des débats et de la représentation de l'assemblée. Responsable du maintien de l'ordre à l'intérieur de la Chambre, il avait le droit de rappeler à l'ordre ceux de ses membres qui s'en écartaient. Mais sous la Restauration, le règlement de la Chambre des Pairs semblait supposer à peine la possibilité d'une infraction sérieuse entraînant la nécessité d'un rappel à l'ordre. L'article 36 du règlement disait que le président interrompt l'orateur qui s'écarte de la question ou blesse les convenances générales. L'article 37 ajoutait : « Le président peut même rappeler l'opinant à l'ordre s'il le juge convenable. » Le règlement de la Chambre des Pairs, sous la Monarchie de Juillet, consacrait de même le droit du président de prononcer des rappels à l'ordre, mais ces rappels à l'ordre ne pouvaient être insérés au procès-verbal que par décision de la Chambre.

Mais, outre ces attributions qui étaient analogues à celles du président de la Chambre des Députés, le président de la Chambre des Pairs en possédait une autre qui contribuait à renforcer son autorité morale d'une autorité effective, la nomination des membres des commissions parlementaires. D'après le règlement, lorsque la Chambre des Pairs avait à nommer une commission pour étudier un projet, une proposition ou une résolution quelconques, elle pouvait ou bien nommer elle-même les membres de la commission, ou bien confier ce soin au président. Dans ce dernier cas, le prési-

dent devait désigner et proclamer séance tenante les membres de la commission. L'exercice de cette attribution était, on le voit, subordonné au bon vouloir de l'assemblée, mais le président n'en retirait pas moins une influence incontestable (1).

Il possédait enfin une dernière et très importante prérogative, celle de devenir président de la Haute-Cour de justice quand la Chambre des Pairs était érigée en Haute-Cour pour juger les attentats contre la sûreté de l'Etat. De même que la Chambre des Pairs était alors transformée en tribunal, son président était transformé en magistrat chargé à la fois de diriger l'instruction des affaires déférées à la Cour et de présider ses débats. Le chancelier Dambray eut de la sorte à diriger les débats du procès du maréchal Ney, au début de la Restauration, le baron Pasquier ceux du procès des ministres de Charles X, au lendemain de la Révolution de Juillet, et ceux de toutes les grandes affaires de complots et d'attentats qui marquèrent la Monarchie de Juillet. Le baron Pasquier sut, dans l'exercice de cette attribution, se transformer en véritable magistrat et s'attacha à conserver une allure impartiale aux débats de la Chambre des Pairs érigée en cour de justice (2).

§ II. — La présidence de la Chambre des Lords anglaise

En Angleterre, où le culte des traditions est resté honoré, la Chambre des Lords est encore aujourd'hui présidée par un

(1) V. Rossi, *Cours de Droit constitutionnel*, IV, p. 94. Rossi voyait dans cette organisation le système préférable entre tous pour la nomination des commissions parlementaires dont le choix du président assurait un meilleur recrutement que la voie du sort ou celle de l'élection.

(2) Si nous n'insistons pas davantage sur son rôle à ce point de vue, c'est qu'il ne saurait être vraiment considéré ici comme président d'une assemblée politique.

haut fonctionnaire, membre du gouvernement : c'est le « Lord chancellor », le chancelier, qui exerce une des plus hautes dignités du royaume, étant à la fois ministre, membre du conseil privé de la Couronne et président des Lords (1). Le chancelier n'est pas toutefois, en cette seule qualité, membre de la Chambre des Lords ; il ne peut en être considéré comme membre que lorsqu'il est déjà lord ; si c'est un « commoner », un roturier, ses fonctions lui donnent bien le droit de présider la Chambre des Lords, mais il n'en fait pas partie et il n'a pas le droit d'y prendre part aux votes. Son siège traditionnel, le « woolsack » ou sac de laine, est même considéré par fiction comme se trouvant en dehors de l'assemblée afin qu'un roturier puisse l'occuper. Cette situation s'est présentée à diverses reprises au cours du XIXe siècle (2) ; elle ne s'est pas, il est vrai, prolongée et les chanceliers qui ont eu à présider dans ces conditions la Chambre des Lords ont été rapidement élevés à la pairie.

Le chancelier n'a du reste, en qualité de speaker de la Chambre des Lords, qu'une situation effacée, bien inférieure à celle du speaker de la Chambre des Communes. Sa fonction est avant tout honorifique et ne lui confère pas une autorité réelle. Il ne peut faire aucun acte au nom de la Chambre sans demander le consentement des Lords. Il n'exerce pas le pouvoir disciplinaire et c'est la Chambre elle-même qui prononce

(1) Standing orders du 9 juin 1660. La charge de chancelier est généralement confiée à un légiste éminent. La liste des chanceliers depuis le commencement du XIXe siècle comprend 16 noms qui sont tous connus. Le chancelier devait autrefois, d'après les usages parlementaires, assister à toutes les séances de la Chambre des Lords. Aujourd'hui, la règle est moins stricte et le chancelier peut être remplacé, soit par un « deputy-speaker » désigné sous le grand sceau par la Couronne, soit à son défaut par un speaker « pro tempore » élu par les Lords (V. MAY, *Parliamentary Practice*, pp. 189, 190.)

(2) Notamment, en 1830, pour M. Brougham, devenu lord Brougham ; en 1852, pour M. Seyden (lord Saint-Leonards) ; en 1861, pour sir Richard Bethell (lord Westbury) ; en 1868, pour sir Page Wood (lord Hatherley).

les rappels à l'ordre contre ses membres. Les orateurs qui prennent la parole s'adressent à la Chambre, non au président, et lorsque plusieurs lords se lèvent en même temps pour parler, c'est l'assemblée elle-même qui décide lequel doit avoir la priorité. Le chancelier doit même à la haute assemblée des marques extérieures de respect. Il ne peut s'adresser à la Chambre et prendre la parole qu'en quittant son siège et en s'avançant jusqu'au premier banc des lords ; il doit toujours parler la tête découverte, et toute parole qu'il prononce sur une question, même de règlement, n'a que la valeur d'une opinion individuelle que tout pair a le droit de combattre. Il a, s'il est pair, le droit de voter comme tout membre de la Chambre, mais sa voix n'est jamais prépondérante en cas de partage.

Il a été souvent question de donner au chancelier, président des Lords, une autorité plus considérable. A diverses reprises, la Chambre des Lords a été saisie de propositions tendant à relever la situation de son président (1). Ces propositions n'ont jamais pu aboutir. On a fait remarquer avec juste raison que le chancelier étant ministre nommé par la Couronne ne pouvait avoir, comme président, la même autorité que le speaker de la Chambre des Communes élu par la Chambre elle-même. Cela est d'autant plus vrai que bien souvent le président de la Chambre des Lords ne représente pas, au point de vue politique, la majorité de l'assemblée. Il en est ainsi toutes les fois que le parti libéral est au pouvoir, la majorité de la Chambre des Lords étant toujours conservatrice (2). D'un autre côté, dans une assemblée aussi paisible que la Chambre des Lords, où les débats ont conservé leur calme

(1) V. notamment, sur une tentative de ce genre, FRANQUEVILLE, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. III, p. 77.

(2) Il est à remarquer, à ce point de vue, que depuis un demi-siècle, les libéraux ont été au pouvoir plus souvent que les conservateurs.

traditionnel, le besoin d'une présidence énergique ne s'est pas encore fait sentir. Il n'est donc pas à penser que la Chambre des Lords soit amenée à renforcer un jour les pouvoirs de son président. Le chancelier conservera vraisemblablement sa dignité honorifique à la tête de la vieille assemblée figée dans son cadre luxueux et qui cherche dans le maintien de ses anciennes traditions une protection et une défense contre la poussée démocratique (1).

§ III. — La présidence du Sénat des Etats-Unis.

Le caractère du Sénat des Etats-Unis est assez difficile à déterminer. Ce n'est à proprement parler une chambre haute puisqu'il ne comprend que des membres élus à un suffrage universel indirect. Ce n'est pas non plus, bien qu'on l'y ait comparé, un congrès diplomatique où figureraient des représentants des Etats particuliers de l'Union. Ce n'est pas enfin, malgré ses attributions exécutives, un conseil de gouvernement. Le Sénat des Etats-Unis est infiniment complexe ; il est un peu tout cela à la fois, sans qu'on puisse pousser la comparaison jusqu'au bout et c'est précisément ce qui fait son originalité. Ce caractère indécis se retrouve dans la situation même de son président qui est, d'après la Constitution, le vice-prési-

(1) M. Bryce, dans son livre sur *la République américaine*, opposant le Sénat des Etats-Unis à la Chambre des Lords anglaise, décrit ainsi l'aspect extérieur de la Chambre des Lords : « La Chambre des Lords anglaise, avec son plafond ciselé, ses fenêtres enrichies des portraits des anciens rois, son trône majestueux, son lord chancelier en perruque, assis sur son sac de laine, ses bancs d'évêques en robe, sa barre derrière laquelle les membres de la Chambre des Communes s'entassent les jours de grands débats, n'est pas seulement plus fastueuse et plus pittoresque dans son aspect extérieur (que le Sénat américain) ; elle s'adresse aussi avec autrement de force à l'imagination et aux souvenirs historiques, donnant l'illusion du moyen-âge dans le monde moderne » V. Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 177.)

dent des Etats-Unis élu comme le président à un suffrage universel à deux degrés (1). Malgré son titre, le vice-président des Etats-Unis n'est pas, tant qu'existe le président, un détenteur même partiel du pouvoir exécutif. Sa force réside seulement dans sa vocation éventuelle à la présidence qu'il occupe de droit en cas de disparition du président. Pour donner un emploi à son activité tant que le président exerce ses fonctions, la Constitution lui a confié la présidence du Sénat, privant par là même l'assemblée du droit de nommer son président.

Bien qu'il paraisse au premier abord bizarre que dans un Etat démocratique un corps électif n'ait pas le droit de choisir l'homme qui dirigera ses délibérations, la présence du vice-président des Etats-Unis à la présidence du Sénat s'explique par des considérations tirées du caractère même du Sénat. A côté de ses attributions législatives, le Sénat possède en effet des attributions de nature exécutive, l'approbation des traités internationaux passés par le président et la confirmation des nominations de fonctionnaires faites par lui. Ces attributions, à l'origine, étaient même considérées comme les prérogatives les plus importantes et les plus essentielles du Sénat. Il était donc assez naturel de faire présider une telle assemblée par un fonctionnaire qui, sans faire partie du pouvoir exécutif, possédait une vocation éventuelle à ce pouvoir. Mais, en outre et surtout, cette présidence était en harmonie avec le rôle du Sénat dans l'organisation fédérale de l'Union américaine. Les auteurs de la Constitution avaient en effet imaginé et composé le Sénat pour donner une représentation et une garantie aux Etats particuliers de l'Union et contrebalancer l'influence du nombre prépondérante à la Chambre des Représentants (2). Tous les Etats, quelle que fût leur importance, avaient au

(1) Constitution, ch. I, sect. 3 § 4.
(2) Elle est recrutée d'après le chiffre de la population des Etats.

contraire le droit d'envoyer au Sénat deux représentants qui, à l'origine, étaient bien considérés sinon comme des ambassadeurs, au moins comme des porte-parole de l'Etat et des défenseurs de ses intérêts (1). Dès lors, il était nécessaire, pour maintenir l'égalité entre les Etats, de faire présider le Sénat par un fonctionnaire fédéral n'ayant pas la qualité de sénateur. Et, en effet, si la présidence était échue à un sénanateur, il serait arrivé de deux choses l'une : ou bien ce sénateur aurait conservé le droit de vote au fauteuil présidentiel, et l'influence de l'Etat représenté par lui aurait été alors prépondérante, ou bien, au contraire, il aurait perdu le droit de vote et alors, son autorité morale ne suffisant pas à compenser cette perte matérielle d'influence, les intérêts de l'Etat qui l'avait envoyé au Sénat auraient été sacrifiés.

La présence au fauteuil présidentiel du Sénat américain du vice-président de l'Union est donc bien conforme à l'esprit de la Constitution. Elle ne saurait d'ailleurs présenter de graves inconvénients, le vice-président de l'Union ne faisant pas partie du pouvoir exécutif tant que le président est en exercice, et, s'il vient à être appelé à la présidence, cessant immédiatement de présider le Sénat. Dans ce cas, le Sénat recouvre le droit d'élire son président. En temps ordinaire d'ailleurs, il y a toujours, à côté du vice-président des Etats-Unis, président du Sénat, un président *pro tempore* élu qui occupe le fauteuil en cas d'empêchement du président (2). Ce président *pro tempore* conserve le droit de vote même lorsqu'il préside les séances. Cela montre bien que l'on n'a pas voulu diminuer l'influence de l'Etat qui l'a élu en privant cet Etat du vote de son représentant.

Le vice-président des Etats-Unis, président du Sénat, ne possède du reste, en cette qualité, que des pouvoirs restreints et

(1) V. BRYCE, *République américaine*, I, p. 168.

(2) Constitution, ch. I, sect. 3, § 5. V. JEFFERSON, *Manuel de pratique parlementaire*, éd. française, 1905, p. 43.

ne jouit pas d'une grande autorité. N'étant pas membre de l'assemblée qu'il préside, il n'a pas le droit d'y prendre part aux votes. En cas de partage des voix seulement, il peut voter (1), et sa voix qui fait nécessairement la majorité a dans ce cas une importance exceptionnelle. Mais, en temps ordinaire, l'influence du président du Sénat est peu considérable. Il ne possède aucune des prérogatives spéciales qui ont donné une si grande puissance au speaker de la Chambre des Représentants (2). Il ne peut prendre aucune décision au nom de l'assemblée qui règle elle-même l'ordre de ses délibérations et il ne possède en matière disciplinaire que des pouvoirs très restreints.

Ces pouvoirs lui ont même été longtemps contestés et l'un des présidents du Sénat, M. Calhoun, avait refusé d'en user, estimant qu'il n'en avait pas le droit (3). Depuis sa présidence, il était d'usage que le président du Sénat n'intervint pas dans le débat, à moins qu'une motion d'ordre ne fût déposée par un sénateur. Cette question donna lieu à une discussion et à un long discours d'un des successeurs de M. Calhoun, M. Milliard Fillmore, à la séance du Sénat du 3 avril 1850 (4). M. Milliard Fillmore affirmait le droit pour le président du Sénat de prononcer des rappels à l'ordre sauf la possibilité d'un appel devant l'assemblée de la part du membre rappelé à l'ordre. Mais M. Fillmore discutait beaucoup plus longuement la question de savoir si le président du Sénat avait le devoir d'user de ce droit. Le doute venait pour lui de ce que le règlement du Sénat ne reproduisait pas les termes du règlement de la Chambre (5) d'après lequel le speaker « doit »

(1) Constitution, ch. I, sect. 3, § 4. V. Cushing, *Law and practice of Legislative assemblies*, Boston, 1899, p. 115.

(2) A la différence de ce qui se passe à la Chambre des Représentants, les comités permanents sont élus au Sénat par l'assemblée elle même.

(3) V. Cushing, *op. cit.*, p. 112.

(4) V. Reynaert, *op. cit.*, I p. 357.

(5) D'après l'art. 1, sect. 5 § 2 de la Constitution, les deux Chambres ont

rappeler à l'ordre. M. Fillmore estimait pourtant que le rappel à l'ordre constituait dans certains cas un devoir pour le président du Sénat parce qu'il peut permettre de réprimer dès l'origine un trouble léger qui pourrait dégénérer en tumulte. Il constatait du reste que l'augmentation du nombre des sénateurs, corrélative de l'augmentation progressive du nombre des Etats de l'Union, rendait nécessaire l'existence d'une discipline plus rigoureuse, et sur ce point l'expérience devait lui donner raison.

Le Sénat qui était à l'origine une assemblée de 26 membres, où le besoin d'une discipline ne se faisait même pas sentir, comprend aujourd'hui une centaine de sénateurs qui, à plusieurs reprises, ont fait concurrence aux députés au point de vue du tapage et du désordre des séances. Aussi l'assemblée a-t-elle éprouvé le besoin de reviser son règlement pour préciser les droits de son président en matière d'ordre (1). Mais les sénateurs ont conservé le droit de rappeler à l'ordre concurremment au président (2), et il est possible qu'une nouvelle revision du règlement devienne nécessaire pour concentrer le pouvoir disciplinaire entre les mains du président de l'assemblée. Le Sénat n'est plus, cela est incontestable, non seulement ce qu'il était à l'origine, mais ce qu'il était encore il y a quelques années et le tableau qu'en trace M. Bryce dans sa *République américaine* (3) n'est

le droit de rédiger elles-mêmes leurs règlements. Mais, à côté de ces règlements, le *Manuel de pratique parlementaire* de Jefferson, ancien président du Sénat, code du droit coutumier, est encore aujourd'hui une source du droit parlementaire.

(1) V. Cushing, *op. cit.*, p. 112. — V. également Jefferson, *op. cit.*, p. 56.

(2) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. II, p. 114.

(3) M. Bryce (*République américaine*, I, pp. 175-177), décrit ainsi l'aspect matériel de la salle du Sénat : « La salle consacrée aux séances du Sénat est rectangulaire, la partie réservée aux sénateurs étant en forme de demi-cercle. Le vice-président des Etats-Unis... a son fauteuil sur une plate-forme en marbre, légèrement élevée au milieu du diamètre ; les sénateurs sont tous, par suite de la disposition circulaire des rangs, tour-

plus complètement exact. Sans délaisser aucune de ses attributions exécutives, le Sénat est devenu petit à petit l'égal de la Chambre des Représentants au point de vue législatif. La situation effacée de son président a cessé d'être en harmonie avec le rôle qu'il tend à jouer de plus en plus.

§ IV. — La présidence du Bundesrath allemand.

Le Bundesrath ou conseil fédéral allemand présente un double caractère qui constitue son originalité : il est à la fois organe de l'Empire et représentant des Etats particuliers dont il sert à faire valoir les droits. En tant qu'organe de l'Empire, le Bundesrath partage avec le Reichstag le pouvoir législatif; il possède en outre un droit de coopération dans les affaires administratives et les actes gouvernementaux les plus importants. Mais ce n'est pourtant pas une véritable chambre haute et certains auteurs allemands lui dénient même tout caractère parlementaire (1). C'est avant tout la représentation des Etats qui ont le droit de nommer autant de membres qu'ils ont de voix au Bundesrath, ces membres votant d'ailleurs non d'après leurs sentiments personnels mais d'après les instructions don-

nés de son côté, assis dans des fauteuils avec un pupitre en face. » Il ajoute aussitôt après : « L'impression que la salle fait sur le visiteur est une impression de gravité, telle qu'on la ressent dans un milieu industriel, une gravité simple, empreinte toutefois de dignité... Le Sénat est moderne, sévère et pratique... Les physionomies sont expressives et énergiques, comme il convient à des hommes qui ont intérêt à connaître le monde et qui ont beaucoup à faire avec le monde ; la salle paraît consacrée aux grandes affaires .. Comme on peut s'y attendre, avec un nombre de membres aussi restreint et étant donné le tempérament du Sénat, les discussions de cette assemblée sont sensées et pratiques. » Tout cela aujourd'hui doit être lu avec quelques réserves.

(1) V. notamment, Laband, *Droit public de l'Empire allemand*, éd française, t. I, p. 355.

nées par leurs gouvernements dont ils sont de véritables plénipotentiaires. Tous les représentants d'un Etat doivent donc voter dans le même sens et l'on tient compte seulement du nombre de voix que la Constitution accorde à chaque Etat, la Prusse, président de la confédération, en possédant 17 sur 58.

A la présidence et à la suprématie de la Prusse dans la confédération correspond la présidence et la suprématie de son fondé de pouvoirs au Bundesrath. D'après la constitution du 16 avril 1871, c'est le chancelier de l'Empire qui est en effet de droit président du Bundesrath. Bien que la Constitution semble attacher ainsi la présidence à la qualité de chancelier, il n'y a pas en fait de différences entre le chancelier et le premier fondé de pouvoirs de la Prusse. L'Empereur ne peut pas en effet, en cette qualité, nommer des membres du Bundesrath ; il ne le peut qu'en tant que roi de Prusse. D'un autre côté, le chancelier doit être nécessairement membre du Bundesrath. Tous les auteurs allemands sont d'accord sur ce point (1). Un seul d'entre eux, Hensel, a soutenu que le chancelier de l'Empire pourrait présider le Bundesrath en sa qualité de chancelier sans en être membre (2), et le prince de Bismarck exprima une fois au Reichstag la même opinion (3). Mais cette assertion est en contradiction avec l'art. 15 alinéa 2 de la constitution de l'Empire d'après lequel le chancelier peut se faire remplacer par tout « autre » membre du Bundesrath. Cela suppose que le chancelier est lui-même membre du Bundesrath.

D'après cet article 15, le chancelier paraît avoir toute latitude pour se faire remplacer à la présidence du Bundesrath. Mais, en réalité, son droit est restreint par le protocole de

(1) V. notamment : Laband, *op. cit.*, I, p. 414. — Hænel, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, II, p. 24.

(2) V. *Hirth's Annalen*, 1882, p. 1 et s.

(3) V. séance du Reichstag du 13 mai 1877. Compte-rendu sténographique, p. 127.

conclusion bavarois du 23 novembre 1870 qui dispose : « Le fondé de pouvoirs royal prussien a reconnu comme étant un droit du gouvernement bavarois que son représentant ait, en cas d'empêchement de la Prusse, la présidence du Bundesrath. » Cette disposition, qui montre bien d'ailleurs que la présidence est un droit de la Prusse plutôt que du chancelier de l'Empire, confère un droit à la Bavière pour la vice-présidence du Bundesrath. Le chancelier peut donc se faire remplacer par un fondé de pouvoirs prussien, mais à défaut, il est tenu de désigner un représentant de la Bavière et il ne pourrait se substituer un représentant d'un autre Etat (1). Il convient de remarquer du reste que la loi d'Empire du 17 mars 1878 sur la suppléance du chancelier comme fonctionnaire fédéral n'a pas fait disparaître les dispositions qui règlent sa suppléance comme président du conseil fédéral.

Le chancelier possède, en cette qualité, des attributions analogues à celles de tous les présidents d'assemblées (2), mais l'hégémonie de la Prusse dans la confédération donne un caractère particulièrement autoritaire à sa présidence. A défaut de droits définis le chancelier possède le prestige que lui donne la force de l'État qu'il représente, et son rôle est en réalité de dicter aux États confédérés les volontés du gouvernement prussien. C'est l'agent par lequel l'Empereur exerce le droit d'initiative législative dont il est investi en tant que roi de Prusse et l'intermédiaire dont il se sert pour peser, le cas échéant, sur les délibérations de l'assemblée. Comme le chancelier est nécessairement membre du Bundesrath, il a toujours le droit d'y prendre part aux votes, et son vote a même dans certains cas une valeur particulière. A égalité de voix, en

(1) V. Laband, *op. cit.*, t. I, p. 415 et s.

(2) V. De Monès del Pujol, *Le chancelier de l'Empire allemand.* — Von Seydel, id. *Revue du droit public*, 1895, t. IV.

effet, la voix présidentielle l'emporte (1). Certains en ont conclu que lorsque le fondé de pouvoirs de Bavière préside l'assemblée par suppléance, c'est sa voix qui est prépondérante. Mais, d'après les auteurs les plus autorisés (2), cette conclusion est inexacte. La voix présidentielle n'est pas en réalité la voix du président du Bundesrath mais la voix du « prœsidium fédéral » c'est-à-dire la voix de la Prusse. Le chancelier ou son délégué prussien sont donc les seuls présidents qui aient voix prépondérante en cas de partage à raison de leur qualité de fondé de pouvoirs de la Prusse. En outre, il est un certain nombre de cas dans lesquels la majorité des voix n'est suffisante pour emporter l'adoption de la proposition que si cette majorité contient la voix présidentielle (3), et cela veut encore dire la voix de la Prusse. Enfin, si le chancelier a le droit de présider les commissions permanentes du Bundesrath, c'est encore en sa qualité de représentant de la Prusse (4). C'est donc, plutôt que son titre de président, son titre de fondé de pouvoirs de la Prusse qui donne au chancelier une influence prépondérante au Bundesrath allemand ; mais dans la pratique les deux choses sont confondues et le chancelier, qui est en outre ministre du gouvernement impérial, est un des présidents d'assemblées les plus autoritaires.

(1) Constitution du 16 avril 1871, art. 7.
(2) V. notamment Laband, *op cit*, I, p. 422.
(3) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 9.
(4) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 15.

LIVRE DEUXIÈME

LES PRÉSIDENCES ÉLECTIVES

PREMIÈRE PARTIE

LA PRÉSIDENCE
DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES D'ANGLETERRE

C'est l'Angleterre, pays classique des institutions parlementaires et des libertés publiques, qui nous offre, avec la présidence de sa Chambre des Communes, le type le plus ancien de présidence élective d'assemblée politique. Le droit pour la Chambre des Communes de désigner l'homme qui présidera à ses délibérations est, nous le verrons, contemporain de l'assemblée elle-même et il a subsisté à son profit, au moins en théorie, pendant les périodes même de monarchie autoritaire et de compression politique. Et cependant au premier abord, le droit de la Chambre ne paraît pas entier. La Couronne possède aujourd'hui encore le droit de confirmer la nomination faite par la Chambre, et le speaker des Communes, une fois élu, doit se présenter à la barre de la Chambre des Lords pour solliciter la gracieuse approbation de sa Majesté. Mais il n'y a là qu'une sorte de cérémonial traditionnel, une représentation symbolique d'un ancien droit de la Couronne dont il n'a été fait d'ailleurs que très

rarement usage, et les prérogatives de la Chambre sont en fait aussi complètes que si le souverain n'avait pas à intervenir dans la nomination du speaker. Les institutions parlementaires anglaises et l'organisation même du « speakership » des Communes présentent du reste un singulier mélange de vieilles coutumes et de règles modernes, de traditions et d'esprit pratique. C'est ce mélange qui fait précisément l'originalité du speakership de la Chambre des Communes.

Cette présidence ne date pas, en effet, d'un siècle ou d'un demi-siècle comme les présidences des autres assemblées politiques européennes. Les règles de son organisation n'ont pas été formulées ou précisées dans un texte constitutionnel ou réglementaire moderne. Elle remonte au XIVe siècle et elle est constituée par la coutume et la tradition encore plus que par des règles écrites. Elle a su d'ailleurs conserver à travers les siècles, malgré les changements politiques et les vicissitudes de la liberté publique, son caractère originaire et traditionnel. Le speaker a été dès la première heure et il est aujourd'hui encore le représentant de l'assemblée entière vis-à-vis de tous les autres pouvoirs de l'Etat et en particulier de la Couronne. Il est élevé au-dessus des partis pour pouvoir défendre avec plus d'autorité les droits et les prérogatives de la Chambre.

Ce caractère de magistrature impartiale que les traditions du parlement anglais ont donné de bonne heure au speakership de la Chambre des Communes était du reste conforme au tempérament national et parfaitement adapté à l'organisation même de l'assemblée. Les Anglais apportent, en effet, en toutes choses et en particulier dans la politique plus de sang-froid et de calme que les peuples de l'Europe continentale et surtout que les peuples du Midi. Ils ont du reste moins qu'eux le culte des idées générales et des conceptions théoriques ; ils tiennent moins au triomphe des doctrines qu'à la réalisation des réformes positives et à l'avènement de résul-

tats pratiques. En revanche, ils sont plus disposés que les peuples du continent à respecter la liberté et les droits de leurs concitoyens. Ces qualités et ces défauts ont rendu possible la présence en tous les temps, au fauteuil présidentiel de la Chambre des Communes, d'un président qui, la veille encore homme de parti, oublie le lendemain ses opinions et ses doctrines pour devenir l'arbitre du camp et le juge des débats, qui apporte dans les luttes parlementaires le sang-froid national poussé au suprême degré et qui possède assez le respect des droits de tous pour prendre la défense de la minorité même contre la majorité de l'assemblée. Cela va permettre en même temps à ce président, à qui son impartialité donne l'autorité, de diriger les travaux parlementaires avec une maîtrise et une célérité dont ils ont besoin pour aboutir. Quand le speaker affirme quelque chose, il est cru sur parole ; quand il rappelle à l'ordre, tout le monde se tait et obéit. Le juge devient, quand il le faut, un maître et, sous son impulsion,d'autant plus efficace qu'elle est plus modérée, la machine parlementaire peut se mettre en mouvement et réaliser la besogne législative pour laquelle elle est faite.

Depuis quelque temps pourtant elle fonctionne avec moins de souplesse et des grincements se font entendre. Un esprit nouveau semble venir animer pour les transformer toutes les vieilles institutions anglaises. A la suite des réformes électorales et notamment de la réforme de 1884 qui a presque amené l'établissement du suffrage universel, les masses populaires sont arrivées à la vie politique et ont cherché à réaliser plus ou moins brusquement les réformes réclamées. Leurs impatiences ont provoqué au sein du Parlement des luttes dont la vivacité a été parfois extrême et qui ont faussé la plupart des rouages parlementaires. En même temps, une campagne d'obstruction menée par une minorité irlandaise acharnée est venue compromettre le fonctionnement même de la Chambre des Communes. En présence de ces facteurs

nouveaux, l'autorité morale du speaker s'est trouvée insuffisante pour dominer l'assemblée et faire cesser les troubles, et la Chambre des Communes a été obligée de conférer à son président des prérogatives nouvelles et des pouvoirs plus étendus. Ainsi le caractère traditionnel du speaker a subi une certaine transformation. On peut se demander, à une époque où toutes les institutions anglaises se modifient sous la poussée du mouvement démocratique, si son autorité effective ne s'est pas établie au détriment de son autorité morale et si l'esprit de parti n'est pas appelé à pénétrer un jour la vieille magistrature elle-même. Mais avant de songer à l'avenir, il nous faut rappeler le passé. Tout aussi bien l'histoire du speakership est-elle nécessaire pour se rendre un compte exact de l'organisation actuelle de la fonction, des transformations réalisées et de celles dont elle est encore susceptible.

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DU SPEAKERSHIP

I

La Chambre des Communes paraît s'être constituée comme assemblée distincte vers le milieu du xiv[e] siècle (1) et elle a dû avoir, dès les premiers jours de son fonctionnement, un président chargé de diriger ses délibérations. Mais le nom et les fonctions de speaker n'apparaissent guère qu'en 1377 (2). Cette année là, le titre de speaker, d'orateur, fut donné pour la première fois à Sir Thomas Hungerford, chevalier, « qui avait les paroles pour les Communes d'Angleterre et qui fut pour ce motif nommé « parlour. (3) »

Le nom même du président de l'assemblée indiquait les attributions dont il était investi à cette époque. C'était en réalité l'organe et le messager de la Chambre, chargé de transmettre au Roi ses résolutions et de se faire auprès de lui l'interprète de ses désirs. A cette conception se rattachent certaines pratiques encore en vigueur au parlement anglais

(1) Stubbs, *Constitutional History of England*, n° 749.

(2) Stubbs, *op. cit.*, n° 758.

(3) *Rot. parl.*, 51, Edw. III, anno 1377, n° 17.

et notamment la règle d'après laquelle les membres de la Chambre des Communes doivent dans leurs discours s'adresser non à la Chambre mais au speaker. Cela était tout naturel autrefois, puisque les membres de la Chambre chargeaient le speaker de transmettre leurs demandes au souverain. D'un autre côté, comme le speaker tenait à être l'interprète fidèle des « Commons », des députés, auprès du Roi, il avait l'habitude de leur poser, à la fin du débat, une question très nette à laquelle ils répondaient par oui ou par non. Le speaker portait ensuite au souverain les résolutions de l'assemblée et cette mission, souvent délicate, entraînait parfois pour lui des inconvénients assez sérieux. Le second speaker connu, Pierre de la Mare, fut emprisonné au château de Nottingham pour avoir adressé au nom des Communes des remontrances au Roi sur l'influence exercée par sa favorite Alice Peers (1).

La situation des speakers était à cette époque assez difficile. Pris entre le Roi et le Parlement, ils étaient obligés de les ménager l'un et l'autre, mais, ne pouvant servir également deux maîtres, ils se trouvaient être, suivant leur caractère personnel, tantôt les hommes du souverain, tantôt les hommes de l'assemblée. De bonne heure la nomination du speaker faite par l'assemblée avait été soumise à l'approbation royale (2). Il y avait là une précaution prise par les rois d'Angleterre contre le Parlement et ses présidents dont ils redoutaient la liberté de langage. Mais, dans les premiers temps, malgré ce droit du souverain, l'indépendance des speakers paraît avoir été surtout en raison de leur courage personnel et de la puissance comparative de la Chambre des

(1) V. Manning, *The lives of the speakers*, London, 1850, p. 3. — Lummis, *Speaker's chair*, London, 1900, p. 14.

(2) V. Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. IV, p. 106. — Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. III, p. 9.

Communes et de la royauté. Certains des speakers de cette époque et notamment Bussey qui présida la Chambre en 1397 ont été de parfaits courtisans (1). D'autres, au contraire, ont représenté dignement l'assemblée en ne craignant pas d'opposer ses droits à ceux du souverain. Sir John Tiptoft, élu speaker en 1406, n'hésita pas à déclarer au Roi en plein parlement que ses dépenses domestiques étaient exagérées et bien supérieures à celles de ses prédécesseurs (2). Son successeur Thomas Chaucer remplit également ses fonctions avec courage et fit preuve d'indépendance vis-à-vis de la royauté (3).

De cette époque datent des précédents qui ont fait jurisprudence. Le speaker Richard Waldegrave, lorsqu'il se présenta devant le Roi pour recevoir confirmation de sa nomination, le supplia de le relever de ses fonctions qu'il ne se jugeait pas digne de remplir (4), et pendant plusieurs siècles des formules d'excuse furent ainsi présentées par les speakers nouvellement élus. Le speaker Pickering, qui avait succédé à Pierre de la Mare, lut une adresse au Roi dans laquelle il réclamait pour les députés la liberté de parole à la Chambre des Communes (5). Les speakers du XVe siècle prirent l'habitude de demander d'une façon générale la confirmation de tous les privilèges de la Chambre des Communes et cette habitude s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui.

A l'origine, le rôle essentiel de la Chambre des Communes était d'accorder au Roi les subsides que celui-ci lui demandait soit pour les besoins de l'Etat soit pour ses besoins personnels, et les speakers avaient pour fonction principale de

(1) Lummis, *op. cit.*, p. 24.
(2) Lummis, *op. cit.*, p. 36.
(3) Lummis, *op. cit.*, p. 21.
(4) Lummis, *op. cit.*, p. 21.
(5) Lummis, *op. cit.*, p. 16.

servir d'intermédiaire entre la royauté et le Parlement dans ces négociations (1). La durée d'un parlement était limitée au temps nécessaire pour voter les subsides et les fonctions des speakers avaient la même durée que le parlement qui les avait élus. Vers le milieu du xv[e] siècle, les attributions législatives du Parlement s'affirment ; les pouvoirs de la royauté tendent à se réduire à un droit de sanction (2) et, en même temps que le Parlement, l'office de speaker prend une sorte de permanence. Pourtant un parlement ne durait, en général, pas plus d'une année ou deux, et à chaque parlement le speaker était renouvelé. On compte les speakers qui, à cette époque, ont été renommés plusieurs fois et les cas de Roger Flower et de William Tresham qui furent élus quatre fois sont restés exceptionnels (3). La tradition était alors de prendre le speaker parmi les chevaliers des comtés, et ce n'est que plus tard que l'on prit l'habitude de choisir le président parmi les légistes. Aucun speaker de cette époque, sauf peut-être Thomas More qui fit preuve d'indépendance, (4) ne paraît d'ailleurs avoir illustré particulièrement la fonction.

II

A partir du xvi[e] siècle, avec l'avènement de rois autoritaires, les speakers cessent du reste de représenter la Chambre des Communes pour devenir les agents de la

(1) Certains d'entre eux contestaient les besoins de la royauté pour amener la Chambre à refuser les subsides. V. Lummis, *op. cit.*, p. 19.

(2) Stubbs, *op. cit.*, n° 293.

(3) Lummis, *op. cit.*, p. 44.

(4) Lummis, *op. cit.*, p. 57.

royauté. Ils vont contrôler et surveiller les députés dans l'intérêt du souverain plutôt que les diriger et présider leurs débats. Les rois avaient un intérêt considérable à tenir sous la main les speakers qui, par la façon dont ils posaient les questions à la Chambre et par l'interprétation qu'ils donnaient de ses résolutions, pouvaient leur être agréables ou désagréables. Aussi les rois Tudors se servirent-ils de leur droit d'approuver la nomination du speaker pour l'amener à leur discrétion. Pour éviter à la Chambre des Communes le désagrément et l'humiliation d'un refus, ils prirent l'habitude de désigner eux-mêmes à la Chambre le président qui seul obtiendrait leur approbation. Dès lors, le droit de nomination des Communes devint illusoire. Les speakers, désignés en réalité par le Roi, se donnaient pour tâche de maintenir la Chambre en état de sujétion, au lieu de se faire les défenseurs de ses droits. Sous Henry VIII, leur servilité se donna libre carrière. Le speaker Hare, qui présida le Parlement en 1540, l'amena à voter tout ce que désirait le Roi (1). En 1537, sir Th. Englefield félicitait gravement Henry VIII « de son admirable valeur, de sa merveilleuse tempérance, de sa divine modération en justice et de son grand désir de clémence (2) ». Un autre speaker de l'époque, Richard Rich, comparait le Roi « à Salomon pour la justice et la prudence, à Samson pour la force et le courage, à Absalon pour la beauté et l'agrément (3). »

Sous la reine Elisabeth, la Chambre des Communes devient un rouage insignifiant et les speakers sont plus que jamais les serviteurs de la Couronne. Ceux qui s'avisaient encore de réclamer pour les Communes la liberté de parole se voyaient répondre qu'ils n'avaient pas à se mêler des affaires de

(1) Lummis, *op. cit.*, p. 63.
(2) Manning, *op. cit.*, p. 154.
(3) Franqueville, *op. cit.*, III, p. 9.

l'Etat (1). Peu encouragés par ces déclarations, la plupart d'entre eux se résignaient à faire en un style amphigourique l'éloge de la Reine. Le speaker Coke lui disait : « Comme dans le ciel une étoile n'est qu'un corps opaque si le soleil ne l'éclaire, ainsi je suis un corps opaque jusqu'à ce que l'éclat de Votre Majesté tombe sur moi. » Le speaker Crooke l'assurait que ses fidèles communes étaient « prêtes à verser la dernière goutte de leur sang et à souffler le dernier souffle de leurs narines pour sa sûreté (2) ». Du reste, à cette époque, l'ignorance et l'incapacité des speakers égale leur servilité. Le despotisme avait produit ses fruits habituels et amené la fonction au degré le plus bas.

Aussi était-elle peu enviée et peu recherchée. Les speakers élus par la Chambre tenaient si peu à conserver leur dignité qu'ils se faisaient particulièrement pressants et suppliants dans leurs formules d'excuse (3). Cette dignité était loin d'ailleurs d'être l'objet du respect universel. Les députés se vengeaient par le mépris de la surveillance que le speaker faisait peser sur eux et n'hésitaient pas à lui en donner des témoignages publics (4).

(1) Lummis, *op. cit.*, p. 71.

(2) Franqueville, *op. cit.*, III, p. 9.

(3) Voici en quels termes le speaker Yelverton, élu en 1597, s'excusait auprès de la reine Elisabeth en se déclarant indigne de conserver le speakership : « Cette place, disait-il, devrait être réservée à un homme de taille élevée, aux traits nobles et majestueux, à la voix forte, à la parole éloquente, à la bourse lourde et bien garnie. Moi, au contraire, je suis petit, sans aucune élégance, ni dans mon aspect, ni dans mes manières. Ma voix est peu étendue. Je suis timide et je me trouble facilement. Quant à ma bourse, elle est de petite dimension, légère et cependant elle n'est jamais remplie. » Malgré cette plaintive harangue, la Reine n'accepta pas l'excuse et Yelverton fut obligé de conserver ses fonctions. V. Lummis, *op. cit.*, p. 21. Oldfield, *Parliamentary History*, I, p. 898.

(4) En voici un exemple. Le 16 juillet 1610, le speaker déclare que sir Herbert, au lieu de lui tirer son chapeau, lui a tiré la langue et lui a fait un pied de nez. V. Palgrave, *La Chambre des Communes*, trad. de Foville, p. 24. Barnett, *History of english parliament*, I, p. 404.

Sous les Stuarts, la situation du speaker reflète la situation respective de la royauté et du Parlement. Suivant que le Roi ou le Parlement l'emportait, le speaker se trouvait être esclave ou libre. En 1629, le speaker préféra entrer en conflit avec le Parlement plutôt que de déplaire au souverain, lors de remontrances qui lui furent adressées par la Chambre à propos d'une demande de subsides (1). Mais, à la fin du règne de Charles Ier, pendant la longue lutte avec le Parlement dont le Roi devait sortir vaincu, on trouve du côté de l'assemblée le speaker de la Chambre des Communes, William Lenthall, qui, en diverses circonstances, sut résister courageusement au souverain. Pourtant le ton de beaucoup de speakers était encore au XVIIe siècle celui du courtisan (2). La fonction de speaker pouvait d'ailleurs à cette époque être cumulée avec une autre fonction publique rémunérée par la Couronne, et ce cumul, quand il se produisait, enlevait évidemment toute indépendance aux speakers.

Ce fut sous les Stuarts que se produisit, après la première révolution, le seul exemple resté connu de refus d'approbation par la Couronne de l'élection présidentielle faite par la Chambre. En 1678, la Chambre des Communes avait réélu comme speaker Edward Seymour que sa liberté d'allures avait rendu suspect au roi Charles II. Lorsque Seymour se présenta le lendemain devant Charles II, celui-ci refusa de confirmer son élection et invita les Communes à faire un autre choix. Ce refus provoqua un vif émoi dans l'assemblée. On y soutint que la présentation au Roi du speaker élu était de pure forme et que la Couronne était toujours tenue d'approuver le choix de la Chambre. Le débat dura une semaine, mais les Communes furent finalement obligées de cé-

(1) V. PALGRAVE, *op. cit.*, p. 24.

(2) C'est ainsi que le speaker Edward Turnour n'hésitait pas à appeler Charles II le plus grand monarque du monde. V. FRANQUEVILLE, *op. cit.*, III, p. 10.

der et elles durent nommer un autre président (1). Toutefois les rois devaient à l'avenir s'abstenir de formuler des objections contre le choix des Communes.

Malgré quelques exceptions (2), les speakers de la Chambre des Communes sont restés, en somme, jusqu'à la Révolution de 1688, les serviteurs de la Couronne, suspects par là même à l'assemblée qu'ils présidaient. De cette défiance sont résultées certaines règles de la procédure parlementaire qui étaient à l'origine des mesures de protection prises par la Chambre contre ses présidents et qui ont subsisté alors que la raison de leur introduction était depuis longtemps disparue. Les Communes, pour se soustraire à l'influence du speaker, avaient pris de bonne heure l'habitude de discuter les bills et les différentes résolutions dont elles étaient saisies en un comité plénier qui était présidé non plus par le speaker mais par un chairman choisi librement par elles (3). Ainsi, sous la direction d'un homme qui était uniquement l'homme de la Chambre, la discussion pouvait être conduite en toute liberté. D'un autre côté, la Chambre des Communes s'était réservée l'exercice du pouvoir disciplinaire, laissant seulement au speaker dont elle se méfiait le soin de prononcer les pénalités les plus légères comme le rappel à l'ordre. Cela a entraîné une certaine faiblesse de la fonction qui est apparue à une époque récente, lorsque l'autorité morale du speaker s'est trouvée insuffisante pour réprimer les troubles provoqués par des discussions passionnées.

(1) V. Follett, *The speaker of the House of Representatives*, New-York, 1896 et 1904, p. 10, — Palgrave, *op. cit.*, p. 28.

(2) Il faut rappeler notamment le speaker William Lenthall, élu pour la première fois en 1640, qui présida plusieurs parlements avant et après la première révolution et notamment le Long-Parlement et le speaker Edw. Seymour dont Charles II refusa d'approuver la réélection en 1679.

(3) Chairman veut dire littéralement homme du fauteuil, président. L'institution du comité plénier, qui comprend toute la Chambre présidée par le chairman, s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui.

III

Après la Révolution de 1688, qui établit d'une manière définitive les droits de la nation et du Parlement, le speaker de la Chambre des Communes va devenir l'homme de l'assemblée entière, chargé de la représenter vis-à-vis du Roi et récompensé par l'estime de ses collègues du zèle et de l'impartialité déployés dans l'exercice de ses fonctions. Cela toutefois ne paraît pas s'être produit d'un seul coup. L'un des premiers speakers nommés après la Révolution, sir John Trevor, fut l'un des plus mauvais qui aient occupé le siège. C'était un homme corrompu et un agent de corruption et il eut le désagrément de poser lui-même du haut du siège la question de savoir s'il ne s'était pas rendu coupable de prévarication en acceptant une somme de 1000 guinées de la cité de Londres pour faire adopter un bill (1). D'un autre côté, l'indépendance des speakers vis-à-vis de la royauté ne fut pas tout de suite absolue. Au XVIII[e] siècle, certains speakers subissent encore l'influence de la Couronne, et ce n'est guère qu'à la fin du siècle que l'indépendance et l'impartialité qui sont aujourd'hui les qualités essentielles des speakers deviennent une réalité (2).

C'est pendant cette période que le speakership se constitue avec les règles aujourd'hui en vigueur et les pratiques actuellement suivies. Le droit d'approuver l'élection du speaker se maintient au profit de la Couronne ; mais c'est un droit théorique et honorifique dont les rois n'osent plus se servir pour écarter un speaker élu par la Chambre. Les speakers continuent à réclamer de la Couronne la confirmation des privilèges de la Chambre ; mais ils ont renoncé à présenter des

(1) Trevor fut obligé de constater que la Chambre résolvait sans hésitation la question par l'affirmative. Il prétexta le lendemain une indisposition pour ne pas se voir obligé de mettre aux voix la proposition tendant à l'exclure de la Chambre. V. Lummis, *op. cit.*, p. 118 et s.

(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 11.

formules d'excuse qui étaient devenues un moyen pour eux de s'attirer des compliments (1). Enfin la fonction prend une vraie permanence. La règle est toujours que les speakers sont élus pour la durée d'un parlement, mais tandis que les parlements duraient autrefois deux ou trois ans au plus, ils durent normalement sept ans depuis le septennial act de 1716 (2). Les speakers restent en fonctions pendant cette période de sept ans et, en outre, la coutume s'introduit de les réélire tant qu'il n'y a pas de raisons de les écarter du siège présidentiel. Le speaker Compton, élu pour la première fois en 1715, occupa le fauteuil pendant douze ans (3). Son successeur Arthur Onslow, élu cinq fois, devait l'occuper pendant 34 ans et allait contribuer à constituer la fonction par la façon dont il s'acquitta de sa mission.

Arthur Onslow, avant d'être appelé à la dignité de speaker, s'était formé de ces fonctions un idéal particulier qu'il devait s'attacher à réaliser une fois élu. Concevant le speakership comme une vraie magistrature, il donna du fauteuil présidentiel un exemple de dignité et d'impartialité que ses successeurs devaient suivre. Onslow, en effet, par sa connaissance des règles de la Chambre, par son respect de ses droits et de ses privilèges, avait acquis au Parlement une autorité si considérable que les speakers élus après lui devaient le prendre pour modèle et conformer leur conduite à la sienne. Lorsque Arthur Onslow se retira définitivement après avoir rempli si longtemps et si noblement ses fonctions, la Chambre lui vota une adresse de félicitations et supplia le

(1) La dernière formule d'excuse qui ait été conservée fut présentée par John Cust, élu en 1761, et elle était ainsi conçue : « Je supplie humblement Votre Majesté de vouloir bien donner à ses fidèles Communes l'occasion de rectifier la seule mesure irréfléchie qu'elles aient jamais adoptée et de faire en sorte, par un effet de sa gracieuse bonté, qu'elles présentent à Votre Majesté quelque autre speaker dont elles ne puissent par la suite regretter d'avoir fait choix, ni Votre Majesté d'avoir adopté la nomination. »

(2) La dissolution qui, en Angleterre, est régulièrement pratiquée, vient souvent abréger leur existence.

(3) V. Lummis, *op. cit*, p. 129.

Roi de lui conférer une marque spéciale de faveur, résolutions qui sont devenues depuis lors d'usage courant. Le Roi ne conféra pas à Onslow la qualité de pair, comme il est d'usage aujourd'hui de le faire pour les speakers sortant de charge, mais il le gratifia d'une forte pension sur sa liste civile (1).

A partir du speakership d'Onslow, la fonction de speaker apparaît sous sa forme moderne. Il est admis désormais que le speaker doit présider les débats avec la plus stricte impartialité et qu'il doit défendre en toutes les occasions contre la Couronne les droits et les privilèges de la Chambre des Communes. Un des successeurs d'Onslow, sir Fletcher Norton, devait non seulement faire preuve d'indépendance vis-à-vis du Roi mais manifester même une grande liberté de langage lors d'une demande de subsides faite au Parlement en 1777 (2). Sir Fletcher Norton était allé un peu trop loin et, en 1780, il fut remplacé, sous prétexte de maladie et un peu contre son gré, par Cornwall qui présida la Chambre avec moins d'énergie de 1780 à 1789. A la fin du XVIIIe siècle d'ailleurs, il faut tenir compte dans l'histoire du speakership, comme dans l'histoire du Parlement lui-même, de l'influence exercée sur les affaires publiques par un monarque autoritaire, George III, qui n'aurait toléré ni une sérieuse résistance de l'assemblée, ni un langage trop libre de son président. Ce n'est qu'au XIXe siècle, avec le développement des attributions et des prérogatives du Parlement, que l'office de speaker peut prendre toute son importance.

Alors le speaker apparaît définitivement comme l'homme de l'assemblée entière, le magistrat impartial élevé au-dessus des partis pour faire respecter dans les débats les droits de tous les membres. La victoire du Parlement est si complète que la fonction essentielle du speaker au XVIIIe siècle, la défense des prérogatives de la Chambre vis-à-vis de la royauté, passe un peu au second plan. Ce que le speaker doit protéger avant tout comme

(1) V. Lummis, *op. cit.*, p. 130.
(2) V. Lummis, *op. cit.*, p. 135.

organe et représentant de la Chambre, ce sont les droits individuels des membres de l'assemblée et en particulier des membres de la minorité contre les entraînements de la majorité.

Aussi le sort du speaker est-il indépendant de celui des partis politiques qui se disputent la suprématie au Parlement. La liste très courte du reste des speakers qui ont occupé le fauteuil au cours du XIXe siècle ne renseigne nullement sur le mouvement des partis pendant cette période (1). Tout au

(1) Voici la liste des speakers depuis 1835 et en regard le tableau des majorités parlementaires et des ministères depuis la même date.

	Speakers		Majorités	Ministères
1835 à 1839	Abercromby, plus tard lord Dumferline, libéral.	1835 à 1840	libérale	Melbourne.
		1841 à 1845	conservatrice	R. Peel.
1839 à 1857	Shaw Lefevre plus tard lord Evesley, libéral.	1846 à 1851	libérale	J. Russell.
		1852	conservatrice	Derby.
1857 à 1872	Denison, plus tard lord Ossington, libéral.	1852 à 1857	libérale	Aberdeen puis Palmerston.
		1858	conservatrice	Derby.
		1859 à 1865	libérale	Palmerston, puis Russell.
		1866 à 1868	conservatrice	Derby, puis Disraeli
1872 à 1884	H. B. Brand, plus tard lord Hampden, libéral.	1868 à 1873	libérale	Gladstone
		1874 à 1879	conservatrice	Disraeli (lord Beaconsfield).
1884 à 1895	Arthur Wellesley Peel, plus tard lord Peel, libéral.	1880 à 1885	libérale	Gladstone.
		1885 à 1886	conservatrice	Salisbury.
		1886	libérale	Gladstone.
1895 à 1905	W. C. Gully, plus tard lord Selby, libéral.	1886 à 1892	conservatrice	Salisbury.
		1892 à 1895	libérale	Gladstone, puis Rosebery.
		1895 à 1906	conservatrice	Salisbury, puis Balfour.
1905	J. W. Lowther, conservateur	1906	libérale	H. Campbell Bannermann.

plus peut-on constater que le speaker, lorsqu'il est nommé pour la première fois, est choisi dans le parti qui a la majorité à la Chambre; mais, une fois au fauteuil, il y reste, quel que soit le sort des partis, jusqu'au moment où il croit devoir se retirer pour des raisons personnelles. Une exception apparente à cette règle, qui en est en réalité une confirmation, peut être relevée au XIXe siècle. En 1835, le speaker Manners Sutton, tory, qui occupait le fauteuil depuis 1817 fut remplacé dans ses fonctions par James Abercromby, libéral, parce qu'en prenant une part active aux luttes qui avaient accompagné le bill de réforme électorale de 1832, il avait manqué aux devoirs de sa charge. Tous les autres speakers du XIXe siècle, qui en fait ont appartenu depuis 1835 au parti libéral, ont conservé leurs fonctions pendant longtemps et alors même que le parti libéral avait été remplacé au pouvoir par le parti conservateur. Aucun d'eux n'a joué un grand rôle politique et tous ont quitté le speakership pour rentrer dans la vie privée. Mais certains ont été des hommes remarquables qui ont tenu leurs fonctions avec éclat et distinction et tous ont occupé le fauteuil présidentiel avec dignité et autorité.

Au commencement du siècle, un speaker de talent, Charles Abbott, fut maintenu au fauteuil pendant 15 ans, de 1802 à 1817 (1). De 1839 à 1857, le speaker Shaw Lefèvre donna un relief particulier à la fonction et, aussi bien par sa science des règles parlementaires que par son sang-froid, sa rapidité de décision et son impartialité, mérita d'être regardé presque comme le modèle des speakers (2). Son successeur Denison, qui n'avait pas les mêmes qualités, ne jouit pas d'une égale influence. Mais, à partir de 1872, le speakership a recouvré un éclat exceptionnel avec les speakers Brand et Peel

(1) V. LUMMIS, *op. cit.*, p. 139.
(2) V. LUMMIS, *op. cit.*, p. 140.

qui présidèrent la Chambre avec une grande autorité, chacun pendant plus de dix ans, dans des conditions singulièrement plus difficiles que celles rencontrées par leurs prédécesseurs (1).

Aucune de ces présidences n'a d'ailleurs présenté de caractère particulier. Le speaker, à raison même de la nature de ses fonctions, n'a guère la possibilité de marquer le speakership d'un cachet personnel. Juge impartial des débats et gardien des règlements, il doit, autant que possible, faire oublier sa personnalité pour devenir l'organe même de l'assemblée. Tous les bons speakers se ressemblent, et cela parce qu'ils sacrifient tous quelque chose de leur individualité pour se conformer au type idéal de la fonction que les générations parlementaires anglaises se transmettent successivement. La récompense de ce sacrifice, c'est le respect dont les membres du Parlement entourent leur président. Le speaker, jusqu'à ces derniers temps au moins, n'avait qu'à réclamer le silence et l'ordre pour les voir aussitôt s'établir. Il avait en somme peu de pouvoirs, car la Chambre dirigeait elle-même sa procédure et prenait la plupart des décisions. Mais il n'avait pas besoin de moyens matériels et de sanctions positives pour diriger l'assemblée. Son autorité morale y suffisait. Un mot du speaker était pour les députés un ordre auquel ils obéissaient sans protester, une « nomination » faite par lui un châtiment plus rigoureux que la peine disciplinaire dont la Chambre ordonnait ensuite l'application (2). Il est arrivé un moment pourtant où la Chambre des Com-

(1) V. « M. Peel and his predecessors, » *Fortnightly Review.*, 1895, p. 784.

(2) A la Chambre des Communes, le speaker désigne ordinairement les députés non par leur nom mais par celui de la circonscription qu'ils représentent. L'appel d'un membre par son nom constitue une sorte de pénalité qui est suivie, du reste, de l'application d'une pénalité plus rigoureuse prononcée par la Chambre sur une proposition faite par le premier ministre ou un membre influent de la Chambre. V. sur l'origine de la nomination, PALGRAVE, *op. cit.*, p. 8.

munes a éprouvé le besoin de conférer à son président des prérogatives nouvelles. Ç'a été celui où, sous l'influence des questions de nationalités et sous l'action d'une minorité irlandaise passionnée, les débats de la Chambre ont pris un caractère de violence qu'ils n'avaient pas encore eu jusqu'alors. Il nous reste à préciser dans quelles circonstances et de quelle façon les pouvoirs du speaker ont été ainsi renforcés.

IV

C'est en 1877 que l'obstruction irlandaise commença à se manifester à la Chambre des Communes, et presque tout de suite il apparut que les règles parlementaires en vigueur n'étaient pas faites pour ce genre de manifestations et ne permettraient pas de les réprimer. Les députés irlandais prolongeaient à dessein les séances par des discours inutiles et le dépôt de motions dilatoires que le règlement ne permettait pas d'écarter ; les plus fougueux d'entre eux n'hésitaient même pas à braver l'autorité du speaker qui se trouvait désarmé vis-à-vis d'eux. A la fin de la séance des 31 juillet-1er août 1877 qui avait duré 26 heures, le chancelier de l'Echiquier, sir Stafford Northcote, indiquait que, si ces procédés se renouvelaient, il faudrait recourir à des moyens énergiques pour rétablir l'ordre. Et, en effet, le 28 février 1880, la Chambre devait décider dans un « standing order » (1) que « lorsqu'un membre aurait été nommé par le speaker comme ayant man-

(1) On appelle ainsi en Angleterre les règlements permanents du Parlement. Ils s'opposent aux « sessional orders » ou règlements de session qui ne valent que pour la session en vue de laquelle ils ont été adoptés.

qué de respect à l'autorité de la « chair » ou entravé systématiquement les affaires publiques, le speaker devrait, sur la motion qui en serait faite, proposer que ce membre soit suspendu du service de la Chambre pendant le reste de la séance. » C'était un premier pas de fait dans le sens d'une organisation un peu plus complète du pouvoir disciplinaire. Mais l'obstruction ne faisait que commencer et des scènes de désordre allaient se produire pendant la session de 1881.

Le 25 janvier 1881, la Chambre des Communes avait abordé la discussion des « coercion-bills » relatifs à l'Irlande (1), et immédiatement le groupe des députés irlandais avait manifesté l'intention d'en prolonger les débats et d'en empêcher le vote. La première séance commencée le 25 janvier se termina seulement le lendemain à 2 heures de l'après-midi ; les Irlandais s'étaient entendus pour la faire durer en lisant à la Chambre des discours qui n'avaient aucun rapport avec l'objet de la discussion. Les jours suivants, les mêmes procédés se renouvelèrent. La séance ouverte le 31 janvier devait dépasser en durée les plus longues séances qui aient jamais eu lieu à la Chambre des Communes. Elle devait se prolonger jusqu'au 2 février au matin et se terminer par ce que l'on a appelé le coup d'Etat parlementaire du speaker Brand.

Cette séance historique avait commencé le 31 janvier à 4 heures du soir. Le 1er février, à 5 heures du matin, M. Brand, qui occupait le fauteuil, fut obligé de se retirer pour aller se reposer et laissa le siège au chairman (2), le docteur Lyon Playfair, dont la faiblesse et l'irrésolution allaient favoriser les obstructionnistes. Les orateurs irlandais se succédaient et

(1) Il s'agissait de bills qui avaient pour objet de protéger les personnes et les propriétés en Irlande contre les attentats criminels, en décrétant un ensemble de mesures équivalant à l'état de siège.

(2) Le chairman des comités possède le droit de présider la Chambre en l'absence du speaker. C'est, aujourd'hui surtout, une sorte de vice-président de la Chambre. Voir plus loin, ch. II, § 4.

proposaient tantôt l'ajournement de la Chambre, tantôt l'ajournement du débat, en refaisant toujours les mêmes discours. Au cours de la journée du 1er février, le speaker M. Brand avait reparu au fauteuil ; mais, dans la soirée, il avait dû de nouveau se retirer et la séance avait continué sous la présidence du chairman. Dans la nuit du 1er au 2 février, certains membres de l'assemblée et entre autres le leader du parti conservateur, sir Stafford Northcote, demandent au chairman de mettre un terme à cette obstruction systématique. M. Childers, membre du cabinet Gladstone, promet le concours du gouvernement pour aboutir à une extension du pouvoir disciplinaire si le président veut prendre l'initiative des mesures nécessaires. Le débonnaire chairman se borne à répondre « qu'il veillera à ce que le temps de la Chambre ne soit pas gaspillé davantage. » Là-dessus M. Parnell reprend la parole. Un député, M. Smith, somme le président de lui imposer silence. Le président s'y refuse aux applaudissements des Irlandais et aussitôt 70 conservateurs groupés autour de sir Stafford Northcote quittent la salle. La discussion se continua pendant toute la nuit et le 2 février à 9 heures 1/2 du matin le député irlandais Biggar se disposait à pérorer à perte de vue.

A cette heure M. Gladstone, qui venait d'avoir avec le speaker et sir Stafford Northcote une entrevue où un plan de conduite avait été arrêté, rentre dans la salle où il est accueilli par les applaudissements de l'assemblée. Peu d'instants après le speaker Brand fait son entrée au milieu de nouvelles acclamations et relève le chairman de ses fonctions. Puis il se lève et dit :

« La motion du gouvernement à l'effet d'être autorisé à présenter le bill sur la protection des personnes et des propriétés en Irlande est maintenant soumise à la discussion depuis plus de cinq jours. La séance actuelle a commencé lundi à 4 heures et a continué jusqu'à mercredi matin.

c'est-à-dire pendant 41 heures. Le temps de la Chambre a été employé à discuter de nombreuses motions dilatoires d'ajournement... Une crise s'est donc produite qui exige une prompte intervention du président et de la Chambre. Il a été manifestement prouvé que les règles actuelles sont impuissantes à maintenir l'ordre et à assurer le caractère effectif des débats... Un procédé nouveau et exceptionnel est impérieusement réclamé. Je suis convaincu que je répondrai parfaitement aux intentions de la Chambre en refusant la parole à de nouveaux orateurs et en soumettant de suite la question au vote. J'ai la confiance que l'assemblée me prêtera son appui dans l'exécution d'une mesure destinée à lui garantir l'exercice de tous ses pouvoirs. »

Immédiatement après cette allocution, M. Brand déclara la discussion terminée, n'accorda plus la parole à personne et fit voter en première lecture les coercion-bills. Le soir du même jour, une discussion eut lieu à la Chambre sur l'attitude du speaker. Mais sa conduite, défendue par M. Gladstone, fut formellement approuvée par l'assemblée (1). M. Brand n'en avait pas moins pris sur lui de clore le débat de sa propre autorité, sans que le règlement l'autorisât à le faire, et lui, le gardien du règlement, refusé la parole contre le règlement aux députés qui la demandaient. Les députés irlandais ne devaient pas oublier cette violation des vieilles règles parlementaires que les circonstances avaient pourtant rendue nécessaire.

Dès le lendemain, M. Gladstone déposait une résolution qui avait pour but de conférer des pouvoirs extraordinaires au speaker en cas d'urgence déclarée par la Chambre. Au cours de cette mémorable séance du 3 février, le speaker eut à lutter contre l'opposition irréductible des membres irlandais, dont 36 durent être « suspendus » pour la séance et expulsés

(1) V. sur ces incidents : REYNAERT, *Histoire de la discipline parlementaire*, t. I, p. 382 et s.

par la force l'un après l'autre de la Chambre. Le dernier, M. Sullivan, s'écria avant de sortir : « M. le speaker, vous avez foulé aux pieds les antiques libertés de cette Chambre et vous avez établi le despotisme (1). » Ces expulsions opérées, M. Gladstone exposa les raisons qui exigeaient une modification du règlement et lut la résolution provisoire qu'il proposait au nom du gouvernement. Cette résolution fut immédiatement adoptée par la Chambre. Elle avait pour objet de transférer au speaker tous les pouvoirs de l'assemblée lorsque la Chambre aurait décidé, par une majorité des 3/4 des voix et sur la proposition du gouvernement, que l'état des affaires était urgent. Ce régime spécial devait subsister jusqu'à ce que le speaker lui-même eût déclaré que l'urgence n'existait plus (2). La Chambre abdiquait en somme ses pouvoirs entre les mains de son président et, suivant l'expression même du leader des conservateurs, sir Stafford Northcote, « lui remettait un dépôt de confiance » qui était un hommage rendu à son impartialité et à sa sagesse. Pour éviter d'être taxé d'arbitraire, M. Brand devait rédiger immédiatement et soumettre à la Chambre une série de règles destinées à réglementer les cas d'urgence (3).

Ce règlement de 1881 n'était qu'un « sessional order » adopté à titre provisoire. La persistance de l'obstruction irlandaise rendait d'ailleurs nécessaire l'adoption de nouvelles mesures destinées à la combattre. La question fut reprise dans son ensemble par M. Gladstone à l'ouverture de la session de 1882. Le 7 février 1882, le premier ministre déposait un projet de règlement qui avait pour but de renforcer les

(1) V. Reynaert, *op. cit.*, I, p. 402.
(2) V. Reynaert, *op. cit.*, I, p. 408.
(3) Rules fremed by M. speaker for the regulation of the business of the House while the state of the public business is urgent (4, 9 et 18 février 1881). Ces règlements permettaient au speaker d'écarter les motions dilatoires et de proposer la clôture du débat.

pouvoirs disciplinaires du speaker et de la Chambre, d'introduire le mécanisme de la clôture et de permettre au speaker d'écarter les motions dilatoires (1).

Le projet de M. Gladstone rencontra au Parlement une assez vive résistance non seulement du côté de l'opposition irlandaise mais même dans les milieux parlementaires libéraux. On ne voyait pas sans quelque regret la Chambre des Communes renoncer aux règles traditionnelles qui avaient assuré la liberté de parole et engager son président dans une voie où, en se mêlant de trop près aux débats de l'assemblée, il risquait de perdre son caractère impartial. Dans les discussions qui eurent lieu au cours de cette session à la Chambre des Communes, les traditions du speakership furent rappelées et la conduite de M. Brand vivement critiquée (2). Un membre de la Chambre, M. O' Donnell, avait même présenté un amendement pour donner aux ministres au lieu du speaker le droit de prendre l'initiative de la clôture. Le rôle que l'on veut donner au speaker dans le mécanisme de la clôture, disait-il, est de nature à ruiner son autorité morale et à dégrader l'institution. Le speaker cesserait d'être l'organe de l'assemblée entière pour devenir l'agent du ministère et le représentant

(1) V. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 420.

(2) Un député, M. Leighton, terminait ainsi un long discours où il critiquait le projet de M. Gladstone : « Le premier ministre a demandé à ses amis d'adopter sa proposition parce qu'ils peuvent être rassurés sur la loyauté du speaker actuel. Peut-être a-t-il eu raison de parler ainsi. Mais l'honorable membre a été mal avisé d'introduire dans le débat le pénible incident du 2 février 1881... Je ne pourrais que difficilement m'aventurer à dire ma pensée sur cet incident. Je préfère me borner à citer les paroles mêmes que l'honorable ministre adressa à cette occasion au speaker : « Vous avez pris entre vos mains un pouvoir dont vous n'avez été investi ni par le règlement, ni par les usages de cette assemblée. » En d'autres termes, le speaker avait foulé aux pieds la loi. Il avait violé les usages et le règlement de la Chambre, lui dont c'est le devoir sacré de les maintenir inviolables. Il avait supprimé la minorité, lui vers qui la minorité, si minime qu'elle soit, tourne ses regards pour avoir protection. » V. Reynaert, *op. cit.*, I, p. 429.

de la majorité. Il deviendrait odieux à la minorité qu'il a pour tâche de protéger, et en réalité l'exercice de sa fonction deviendrait beaucoup plus difficile.

Malgré la force de ces arguments, le projet de M. Gladstone fut adopté dans ses grandes lignes au mois de novembre 1882. Il donnait au speaker le droit de proposer la clôture du débat lorsqu'il estimait que la discussion avait suffisamment duré (1). Il lui permettait en outre d'écarter les motions dilatoires et de mettre immédiatement aux voix la question principale lorsqu'il était d'avis qu'une motion d'ajournement du débat ou de la Chambre constituait un abus des règlements (2). Enfin, il organisait d'une façon plus complète l'action disciplinaire du speaker et de la Chambre (3). Désormais le speaker était investi de pouvoirs considérables qui lui permettaient d'exercer une action sur la marche des débats et qui assuraient son empire sur tous les membres de l'assemblée.

Il allait du reste avoir bientôt besoin d'en faire usage. A la session de 1885, puis à celle de 1887, l'agitation irlandaise avait recommencé. En 1886 le projet de « home-rule » présenté par M. Gladstone avait été rejeté par la Chambre des Communes après des débats passionnés. En 1887, les conservateurs étaient revenus au pouvoir et le marquis de Salisbury avait présenté de nouveaux coercion-bills relatifs à l'Irlande. Les membres irlandais avaient prolongé dans un but d'obstruc-

(1) Standing order XIX, 27 novembre 1882. En pratique, la procédure était un peu plus compliquée. Lorsque le speaker estimait que le sentiment évident de la Chambre était que le débat fût terminé, il devait faire connaître son avis à l'assemblée, et alors, si un membre proposait « que la question fût maintenant posée », le speaker devait mettre aux voix cette proposition ; si elle était appuyée par une certaine majorité, la question principale devait être mise immédiatement aux voix.

(2) Standing order XI, 27 novembre 1882.

(3) D'après les standing orders des 21 et 22 novembre 1882, lorsqu'un membre avait été nommé par le speaker, puis suspendu par la Chambre, la durée de la suspension devait être d'une semaine pour la première fois, quinze jours pour la seconde fois, un mois pour la troisième.

les débats de l'adresse en réponse au discours du trône. Le 17 février, la discussion avait déjà rempli seize séances et la Chambre était à bout de patience. Tout à coup, le speaker, M. Peel, qui avait succédé à M. Brand en 1884, (1) se lève et dit : « Dans mon opinion le sujet a été maintenant suffisamment discuté (*bruyants applaudissements*) et c'est le sentiment évident de la Chambre que le sujet a été complètement et loyalement discuté. J'ai donc le devoir d'informer la Chambre que tel est mon avis. » Aussitôt M. Smith, leader du gouvernement, prend la parole pour dire : « Je demande à proposer que la question soit actuellement posée » (*bruyants applaudissements, cris de : non, du côté des Irlandais*). Le speaker mit immédiatement aux voix cette motion qui fut votée par la Chambre à une grande majorité (2). La clôture était entrée dans les mœurs du parlement anglais.

(1) M. Brand avait renoncé volontairement à ses fonctions de speaker au commencement de l'année 1884. M. Gladstone avait adressé ses remerciements au speaker au nom du gouvernement, en constatant que M. Brand avait rencontré pendant son speakership des difficultés que ses prédécesseurs n'avaient pas connues. Il n'est point douteux, avait dit M. Gladstone à M. Brand, que « maintenant, à la fin de votre présidence, les fonctions de speaker sont beaucoup plus difficiles qu'elles ne l'étaient au commencement, et je puis ajouter que sans votre talent et votre tact, sans votre résolution et votre fermeté, sans l'admirable perspicacité avec laquelle vous avez décidé les innombrables questions qui ont été soulevées, elles eussent été plus difficiles encore. » Le leader de l'opposition conservatrice, M. Stafford Northcote, s'était associé à ces remerciements. Seuls les députés irlandais avaient protesté, contrairement à l'usage qui réunit l'unanimité de l'assemblée dans les votes de remerciements adressés au speaker. M. o' Donnell avait rappelé le coup d'Etat parlementaire du 2 février 1881 et il avait terminé son discours en disant « qu'à son avènement à la présidence le très honorable gentleman avait trouvé tous les membres en possession des libertés les plus larges qui existent dans une législature d'un peuple libre et qu'en quittant son office il laissait une Chambre rétrécie, mutilée et tronquée dans ses privilèges vitaux transmis par les générations passées. » M. Brand avait répondu qu'il n'avait été inspiré que par le sentiment de ses devoirs envers la Chambre. V. Reynaert, *op. cit.*, II, p. 421 et suiv.

(2) V. Franqueville, *op. cit.*, III, p. 107.

Le 18 mars de cette année 1887, la Chambre des Communes devait d'ailleurs voter un nouveau règlement qui transformait le rôle du speaker dans le mécanisme de la clôture. Désormais, tout membre de la Chambre avait le droit de proposer la clôture du débat et cette motion devait être mise aux voix, à moins que, dans l'opinion du speaker, elle ne constituât un abus des règlements ou une violation des droits de la minorité (1). Le droit d'initiative du speaker était ainsi remplacé par un droit de veto préventif. Le speaker rentrait dans le rôle traditionnel d'où les règlements de 1882 tendaient à le faire sortir. Il n'avait plus à se mêler aux débats en prenant l'initiative de la mesure ; sa fonction essentielle était de nouveau de protéger les droits de la minorité en écartant les motions de clôture abusives ou intempestives (2).

Mais, dans cette même année 1887, le gouvernement devait faire inaugurer par l'assemblée le système de la clôture à terme ou « guillotine » qui consiste à assigner d'avance à la discussion d'une mesure un temps déterminé qui ne peut être dépassé. Le 10 juin 1887, le gouvernement faisait décider par un vote de la Chambre que la discussion des coercion-bills devrait être terminée dans la semaine. Le 17 juin, M. Russell qui avait la parole fut arrêté par le speaker au milieu d'une phrase et tous les articles du projet furent immédiatement adoptés par la majorité unioniste, malgré la retraite indignée des libéraux et des irlandais. Les libéraux n'en devaient pas moins reprendre pour leur compte le procédé, lorsque, revenus au pouvoir en 1892, ils voulurent faire voter par la Chambre des Communes le projet de home-rule qui devait se heurter à l'opposition de la Chambre des Lords.

Dans le système de la clôture à terme, le speaker n'a à

(1) V. Franqueville, *op. cit.*, III, p. 108.

(2) Voir sur cette réforme et le rôle nouveau du speaker : James Bryce, A Word as tho the speakership, *North american Review*, 1890, p. 388 et s.

jouer qu'un rôle purement mécanique qui consiste à constater l'heure marquée par la pendule et à en informer la Chambre. Mais, en présence des désordres qui se sont produits à la Chambre des Communes depuis 1887, une série de règlements sont venus accroître les pouvoirs disciplinaires du président. Le 28 février 1888, un standing order a donné au speaker le droit de suspendre jusqu'à la fin de la séance et sans consulter la Chambre les membres qui troublent l'ordre (1). Pour la première fois le speaker pouvait prononcer une peine disciplinaire effective de sa propre autorité. Ce droit a été maintenu à son profit et des actes récents sont venus renforcer encore son autorité.

En janvier 1901, en effet, l'obstruction irlandaise avait recommencé. Le 5 mars, le gouvernement fut obligé de faire prononcer la clôture sur la question de l'éducation en Irlande. A minuit le chairman qui présidait annonça que le vote allait avoir lieu et invita les députés irlandais à passer dans les couloirs de vote. Sur leur refus, on envoya chercher le speaker, M. Gully, qui prit possession du siège et intima aux récalcitrants l'ordre de sortir. Comme ils refusaient de le faire, le speaker dut les nommer l'un après l'autre et M. Balfour, leader du gouvernement, proposa que « les seize honorables gentlemen dont les noms venaient d'être prononcés fussent déclarés temporairement exclus de la Chambre des Communes. » La proposition fut adoptée à une grande majorité, mais on fut obligé d'expulser par la force les irlandais qui livrèrent une véritable bataille aux policemen introduits par le sergent d'armes sur l'ordre du speaker (2). Le lendemain la Chambre des Communes décidait que tout député qui résisterait aux ordres du speaker devrait être suspendu pour le

(1) Ce standing order est encore en vigueur. V. Moreau et Delpech, *Les règlements des assemblées législatives*, t. I, p. 260 et s.

(2) V. *Temps* et *Journal des Débats* du 1er mars 1901.

reste de la session (1), et le 29 juillet 1901 cette nouvelle pénalité devait être prononcée contre M. William Redmond.

En février 1902, le ministère Balfour, qui prenait une allure autoritaire de plus en plus accentuée (2), faisait consacrer définitivement par la Chambre toutes les résolutions déjà adoptées et, par des modifications importantes au règlement, faisait attribuer au speaker de nouvelles prérogatives. Désormais on ne peut plus dire que le speaker ne jouit sur l'assemblée que d'une autorité morale. Il possède en réalité des pouvoirs aussi étendus que ceux des présidents des assemblées européennes continentales. Nous aurons, au cours de cette étude, à les préciser et à nous demander quelles répercussions peuvent entraîner ces réformes sur l'institution du speakership.

(1) V. *Temps*, 9 mars 1901.
(2) V. *Temps*, 11 avril 1901.

CHAPITRE II

ORGANISATION DE LA PRÉSIDENCE

L'organisation de la présidence de la Chambre des Communes où l'esprit pratique apparaît sous les formes traditionnelles est en harmonie avec l'organisation de l'assemblée elle-même. La Chambre des Communes, avec un cérémonial qui paraît au premier abord suranné, est en réalité faite pour le travail législatif et le gouvernement parlementaire. Par ses pratiques, par ses règles de procédure, par l'organisation de ses partis dont l'un est toujours prêt à remplacer l'autre au pouvoir pour y réaliser un programme législatif élaboré de longue date, la Chambre des Communes a été le cadre merveilleux de ce système de gouvernement de cabinet qui, avec des fortunes diverses, a fait ensuite le tour de l'Europe : « Je ferais peu de cas, a dit Montalembert (1), du cœur et du jugement de l'homme qui approcherait sans émotion de ce temple de l'histoire et de la loi, de l'éloquence et de la liberté. On n'en doit fouler le sol qu'avec respect ; il est plus sacré mille fois que celui du pnyx d'Athènes ou du forum romain, car il est, depuis mille ans, le sanctuaire politique et législatif d'un peuple chrétien et le berceau des libertés du monde moderne. »

(1) Montalembert, *Avenir politique de l'Angleterre*, cité par Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 34.

L'aspect matériel de l'assemblée correspond du reste à son caractère. Au palais de Westminster, à gauche d'un grand vestibule octogonal conduisant à la Chambre des Lords, se trouve la salle consacrée aux séances de la Chambre des Communes. Elle est assez étroite, moins large que longue et d'une décoration sombre et austère. Au fond se trouve l'immense fauteuil à dais du speaker ; devant lui, la table occupée par le clerk : de chaque côté du speaker, rangés sur des banquettes qui se font face et qui sont séparées par une allée, les députés : à droite, les membres de la majorité, groupés autour du leader du gouvernement, à gauche, les membres de l'opposition autour du leader de l'opposition (1). Les membres de la Chambre siègent du reste dans le costume le plus ordinaire et même dans une tenue assez négligée. Leur habitude de garder le chapeau sur la tête pour protéger leurs yeux contre la lumière éblouissante qui tombe du plafond n'est pas faite évidemment pour contribuer au prestige de l'assemblée : « Si l'on ajoute, dit M. de Franqueville (2), que certains députés mettent volontiers leurs pieds sur les dossiers des bancs situés au-dessous du leur, tandis que d'autres s'étendent sur les banquettes pour dormir plus commodément, on comprendra que l'illustre enceinte présente souvent l'aspect d'une assemblée de yankees beaucoup plus que celui d'une réunion de gentlemen. »

Malgré cela, l'impression qui s'en dégage n'est pas indigne de la réputation de la Chambre des Communes. C'est en somme celle d'une assemblée moderne et pratique dans un cadre antique. La salle étroite et rectangulaire n'offre pas l'aspect théâtral de certaines assemblées européennes. Il n'y a pas de tribune et les députés sont obligés de parler de leur

(1) La salle des séances de la Chambre des Communes ne possède du reste que 430 places alors que le nombre des députés est de 670. Les jours d'affluence, les premiers arrivés peuvent donc seuls trouver place.

(2) Franqueville, *op. cit.*, III, p. 74.

place. Ils sont invités ainsi, bien plus qu'à une éloquence académique, à une éloquence précise et rapide qui est avant tout une éloquence d'affaires. Dans les grands débats le ton s'élève pourtant et l'on assiste alors à des séances qui égalent au moins en intérêt celles des assemblées européennes. Chaque grande discussion est en réalité une mise en accusation du ministère par l'opposition. L'une attaque pendant que l'autre se défend et le jeu des partis aboutit à réaliser ainsi des scènes d'un véritable intérêt dramatique. Au milieu de ces scènes et entre ces partis, il faut une autorité qui tienne la balance égale et qui fasse respecter les règles d'une lutte courtoise. Cette autorité, c'est le speaker dont le costume antique, tranchant sur l'aspect moderne de l'assemblée, symbolise le caractère de juge :

« Lorsque pour la première fois, dit M. de Franqueville (1), l'on voit au fond de cette salle, toujours éclairée du jour faux que produit la lumière du gaz tamisée par un plafond vitré, cet impassible personnage vêtu d'une longue robe noire et la tête ornée d'une énorme perruque, assis au fond d'un fauteuil surmonté d'un vaste dais, l'impression est étrange. A peine aperçoit-on de temps à autre un léger signe de tête adressé à l'orateur qui désire prendre la parole ou entend-on un mot tranquillement lancé pour constater que les oui ou que les non l'emportent. Mais ce qui surprend bien davantage encore que l'attitude du speaker, c'est l'attitude de la Chambre vis-à-vis du speaker, c'est le respect avec lequel on écoute la moindre parole sortie de ses lèvres, on accepte les décisions qu'il donne, on reçoit les observations qu'il adresse, on soutient en toute occasion son autorité. Il n'a point de sonnette, ni même de couteau à papier ; sa voix est souvent faible et incapable de dominer le bruit ; mais lorsqu'il se lève, chacun écoute et obéit. »

(1) Franqueville, *op. cit.*, III, p. 18.

La cause de cette autorité du speaker n'est point dans les pouvoirs qu'il possède comme président. Elle est toute morale et se trouve surtout dans le respect que son impartialité inspire à la Chambre. Le speaker n'est ni l'homme du gouvernement, ni l'homme d'un parti ; c'est l'homme de la Chambre qui représente l'assemblée entière et qui doit présider les débats dans le seul intérêt de l'ordre en faisant abstraction de toutes considérations de partis. A cette condition et tant qu'il respecte lui-même son caractère, le speaker est respecté par la Chambre. Son indépendance vis-à-vis de tous est ainsi le secret de son prestige. C'est cette indépendance qui inspire, nous allons le voir, la plupart des règles qui concourent à l'organisation du speakership.

I

Comment tout d'abord est choisi le speaker ? L'indépendance que le président de la Chambre des Communes doit conserver vis-à-vis de la Couronne et des partis politiques s'oppose à ce que la candidature au speakership soit proposée par un membre du cabinet qui est ministre de la Couronne et membre de la majorité. Cette règle a été affirmée à la fin du XVIII[e] siècle lorsque Pitt voulut proposer la nomination d'Addington au speakership. On lui fit observer que le choix du speaker ne devait pas être fait sur la proposition du Cabinet, car on pourrait alors représenter le président comme l'ami des ministres plutôt que comme l'élu de la Chambre (1). De même, il est de tradition qu'un ministre

(1) V. Erskine May, *Parliamentary Practice*, 11 édit. 1906, p. 154, note 2. — Pellew, *Life of lord Sidmouth*, p. 78-79.

ne peut être candidat au speakership. La remarque en a été faite à la Chambre des Communes dans la séance du 10 avril 1895 par sir William Harcourt, chancelier de l'Echiquier. Le leader de la majorité, en expliquant pourquoi M. Campbell Bannermann, secrétaire d'Etat pour la Guerre, n'était pas candidat au siège de speaker, laissé vacant par la retraite de M. Peel, déclarait qu'il aurait été contraire à tous les précédents de proposer un ministre du Cabinet pour l'office de speaker (1). Le rôle officiel du Cabinet se borne donc à informer la Chambre que Sa Majesté donne permission de procéder à l'élection du speaker. Cependant, en fait, il est certain que les ministres ne peuvent se désintéresser de cette élection et que, par les conseils qu'ils donnent à titre privé aux membres de leur parti, ils peuvent exercer une influence sur le choix du speaker. D'ailleurs, quand le speaker est élu pour la première fois, il est toujours choisi dans le parti qui a la majorité à la Chambre. Si, depuis 1835, tous les speakers, sauf celui actuellement en exercice, ont appartenu au parti libéral, c'est que le parti libéral s'est toujours trouvé au pouvoir au moment où le siège présidentiel a été vacant (2). Lorsque, au contraire, au mois de juin 1905, il s'est agi de donner un successeur au speaker Gully, libéral, qui se retirait, les conservateurs ou plutôt les unionistes avaient la majorité à la Chambre, et M. J. W. Lowther, conservateur, s'est trouvé être l'élu de la majorité unioniste.

L'indépendance des speakers vis-à-vis des partis s'affirme en réalité lors de leur réélection. Ici toutes les considérations de partis s'effacent et l'on ne tient compte que des qualités personnelles du speaker. La tradition veut que le président soit réélu tant qu'il s'acquitte consciencieusement de ses fonctions et l'on ne considère pas un changement de majorité à

(1) Séance du 10 avril 1895, HANSARD, *Parl. Debates*, 4e série, v. XXXII, p. 1393.

(2) Voir plus haut le tableau des speakers et des ministères depuis 1835.

la Chambre comme de nature à provoquer son remplacement. C'est ainsi qu'en 1784 Pitt, qui était tout-puissant, laissa réélire Cornwall qui n'était pas de son parti. Lord Grenville fit de même en 1806 pour le speaker Abbott et lord Grey, en 1831, pour le speaker Manners Sutton qu'il savait pourtant opposé au Réform-bill. En 1841, Robert Peel soutint lui-même la candidature de M. Shaw Lefèvre, libéral. Il déclara « qu'on pourrait faire une objection contre une réélection par le motif que le speaker aurait négligé ses devoirs ou se serait montré incompétent :... mais qu'il ne croyait pas nécessaire qu'un président ayant consciencieusement rempli ses fonctions fût remplacé parce que ses opinions n'étaient pas d'accord avec celles de la majorité de la Chambre (1). » Le même principe a été depuis cette époque constamment appliqué. En 1886 le speaker Peel, libéral, a été réélu bien que les conservateurs fussent revenus au pouvoir. Le speaker Gully, libéral, a occupé le fauteuil présidentiel pendant toute la durée du ministère conservateur unioniste Salisbury-Balfour, malgré les élections générales unionistes de 1900 (2). Enfin, au mois de février 1906, la Chambre, issue des élections générales qui ont donné une énorme majorité au parti libéral, a replacé à sa tête le speaker Lowther, conservateur, élu de la Chambre unioniste de 1905 (3).

De tels exemples sont significatifs et établissent suffisamment une tradition qui est tout à l'honneur du Parlement anglais. Ce que les Anglais recherchent dans leur speaker ce n'est pas la conformité de ses opinions politiques à celles de

(1) V. Mac Donagh, The speaker, *Nineteenth Century*, 1er août 1905, p. 322 et s.

(2) Après ces élections, la réélection de M. Gully fut proposée par le parti conservateur lui-même et appuyée par le parti libéral.

(3) La réélection de M. Lowther a eu lieu sans opposition le 12 février 1906. Elle avait été proposée par sir Lavison au nom du parti libéral et par M. Stuart Worthley au nom du parti conservateur.

la majorité de l'assemblée, ce sont les qualités qui font de lui le président conforme à l'idéal qu'ils se sont fait de la fonction. Elles sont ainsi décrites par un homme qui, après avoir longtemps siégé à la Chambre des Communes, a été ensuite lord chancelier, sir Roundell Palmer, devenu comte Selborn :

« Le speaker, dit-il, doit être un homme qui ait une longue expérience et qui possède une grande connaissance de tout ce qui touche au Parlement, tant pour les bills publics que pour les bills privés. Il doit posséder la haute situation personnelle, l'intelligence et la dignité de caractère qui conviennent à un parfait gentleman anglais ; ce sont ces qualités qui le rendent propre à remplir les fonctions les plus augustes qui puissent incomber dans le monde à une assemblée.... Le speaker doit être un homme dont la stricte justice et l'impartialité soient au-dessus de toute attaque et de tout soupçon, un homme possédant de vastes connaissances et un esprit apte aux affaires. Il doit être d'un caractère bienveillant et simple, doué de bon sens pratique, de fermeté, et en même temps de jugement droit. Il doit connaître à fond les privilèges de cette assemblée et être capable, en toute occasion, de les soutenir avec autorité et dignité en même temps qu'avec tact et modération. Il doit être, particulièrement à notre époque, capable de remplir la fonction plus importante et plus difficile encore de maintenir par son autorité morale l'ordre dans nos débats et la dignité dans nos actes, nous aidant tous ostensiblement et inostensiblement à maintenir ce respect de soi-même, cette discipline personnelle, ce mutuel respect pour ses collègues, cet esprit d'obéissance au règlement de l'assemblée qui sont essentiels à l'accomplissement des fonctions du Parlement (1)... »

De telles qualités sont difficiles à rencontrer chez un même

(1) V. Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 17.

homme. Les Anglais exigent beaucoup de leur speaker et M. Gladstone le constatait lui-même à la séance du 5 mars 1874 : « Nous lui demandons, disait-il, non seulement l'ensemble des qualités qui peuvent se rencontrer ordinairement et fréquemment chez beaucoup d'hommes excellents et capables, mais encore une combinaison de qualités qui se trouvent rarement réunies chez la même personne (1). » Aussi quand la Chambre des Communes possède un bon speaker le garde-t-elle longtemps. La durée des fonctions est la contre-partie de la difficulté du choix et elle est la récompense des speakers qui ont rempli à la satisfaction de l'assemblée la mission qu'elle leur a confiée.

II

Comment maintenant est élu le speaker ? Les formes de cette élection n'ont pas sensiblement varié depuis plusieurs siècles et elles présentent aujourd'hui un aspect archaïque assez curieux. Lorsqu'on se trouve au moment de l'ouverture d'un nouveau parlement, la Chambre des Communes est solennellement mandée à la barre de la Chambre des Lords, et là le lord chancelier, s'adressant aux députés, annonce qu'il est du bon plaisir de Sa Majesté que « vous gentlemen de la Chambre des Communes, vous vous retiriez au lieu où vous devez siéger et que vous y procédiez au choix d'une personne capable qui sera votre speaker et que la personne que vous aurez choisie soit présentée par vous, ici demain à deux heures, à l'approbation de Sa Majesté » (2). Lorsque, au

(1) V. Franqueville, *op. cit.*, t III, p. 17.

(2) V. Anson, *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, édit. française. *Le Parlement*, p. 74 et suiv.

contraire, le siège de speaker vient à être vacant au cours d'un parlement en exercice, l'autorisation de procéder à l'élection est notifiée à la Chambre des Communes par le premier ministre au nom de Sa Majesté (1).

Dans les deux cas, on observe ensuite le cérémonial suivant. La séance de la Chambre ayant été ouverte dans la salle où elle siège habituellement, le clerk ou greffier en chef de la Chambre se lève et désigne silencieusement un des membres importants de l'assemblée qui est chargé de proposer la motion « que M. X soit nommé speaker de cette Chambre », en indiquant les titres qui justifient sa nomination (2). Cette motion est immédiatement appuyée par un autre membre de la Chambre, car il est de tradition que la candidature au speakership doit être proposée par deux personnes. Le clerk pose alors la question « que le premier candidat proposé occupe le fauteuil de cette Chambre comme speaker ». Généralement cette question est résolue affirmativement par les acclamations de toute la Chambre. Quelquefois cependant, quand il y a plusieurs candidatures, il y a lieu de procéder à une division, c'est-à-dire à un vote. Dans ce

(1) V. Erskine May, *op. cit.*, p. 157. — Reynaert, *op. cit.*. t. II, p. 429.

(2) A la séance du 26 février 1884, M. Withbread, en proposant la candidature de M. Peel, avait fait son éloge en disant que « bien qu'il ne se fût jamais imposé à l'attention de la Chambre, il possédait le respect de tous, qu'avec les amis les plus intimes de M. Arthur Peel, avec ceux qui avaient pu apprécier le mieux ses hautes qualités, il avait l'entière confiance qu'il se montrerait à la présidence le digne héritier d'un grand nom parlementaire et le légitime successeur de tant d'illustres prédécesseurs ». V. Reynaert, *op. cit* , II, p. 42. M. Arthur Peel était le fils de sir Robert Peel et il porta en effet dignement son nom. Il jouit pendant son speakership d'un ascendant extraordinaire qu'il dut en partie à ses qualités physiques et surtout à la fermeté et à l'autorité avec lesquelles il dirigeait les débats. M. Peel sut, malgré la transformation de la procédure parlementaire, conserver au speakership l'impartialité traditionnelle qui en assure le respect. V. Traill, M. Peel and his predecessors, *Fortnightly Review*, mai 1895.

cas les députés se rendent, suivant le sens de leur suffrage, dans les couloirs de droite ou de gauche et ils sont comptés à leur sortie de la Chambre (1). Dès que le mouvement est terminé et que le vote est acquis, le résultat est annoncé par le clerk qui proclame le nom de l'élu.

Le plus souvent cette élection a lieu d'un commun accord. Lorsqu'il s'agit en effet d'une réélection, le speaker en exercice est renommé sans difficultés. Lorsqu'il s'agit au contraire d'une première élection, le parti qui a la majorité à la Chambre et dans lequel est pris le speaker a fait son choix avant la séance et l'autre parti s'abstient généralement de proposer un candidat. Quelquefois cependant, quand la Chambre est très divisée, on assiste à des luttes pour la conquête du siège présidentiel. Pour nous en tenir aux temps modernes, en 1835, Abercromby, libéral, fut élu par 316 voix contre 306 données à Manners Sutton, speaker du parlement précédent qui avait déplu par sa conduite. En 1839, Shaw-Lefevre, également libéral, fut élu par 317 voix contre 299 à M. Goulburn (2). En 1895, M. Gully, libéral, ne battit son concurrent conservateur M. Ridley que de 11 voix (285 contre 274) (3). C'est le dernier exemple de vote par division qui ait eu lieu à la Chambre des Communes pour l'élection du speaker.

Aussitôt élu, le nouveau speaker est conduit au fauteuil par les membres qui ont proposé sa candidature. La masse, symbole de son autorité, est déposée devant lui sur la table,

(1) C'est de cette façon que, depuis 1836, ont lieu la plupart des votes à la Chambre des Communes.

(2) V. Mac Donagh, Le speaker, *Nineteenth Century*, 15 août 1905.

(3) En cette même année 1895 la Chambre fut dissoute et les unionistes sortirent triomphants des élections. Certains membres de la majorité désiraient voir remplacer par un des leurs le speaker Gully qui occupait ses fonctions depuis fort peu de temps. Mais la tradition fut la plus forte et M. Gully fut réélu à l'unanimité en août 1895. V. Mac Donagh, Le speaker, *Nineteenth Century*, 1er août 1905.

et le speaker remercie l'assemblée en termes émus du grand honneur qu'elle vient de lui faire. La tradition veut qu'il reçoive ensuite les félicitations non seulement du leader de son parti mais même du chef de l'opposition. Le 26 février 1884 M. Peel fut félicité à la fois par M. Gladstone, premier ministre, et par M. Stafford Northcote, leader des conservateurs. A la séance du 10 avril 1895, M. Gully, bien qu'élu à une faible majorité, avait reçu les félicitations de M. William Harcourt, premier lord de la Trésorerie, et de M. Balfour, leader de l'opposition. Enfin, à la séance du 8 juin 1905, M. Lowther, élu sans opposition, a été félicité par M. Balfour au nom du gouvernement et par sir H. Campbell Bannermann au nom de l'opposition.

Le lendemain de la nomination du speaker a lieu en grande solennité la cérémonie de sa ratification par la Couronne. La Chambre des Communes est mandée de nouveau à la barre de la Chambre des Lords et elle s'y rend, son speaker en tête, coiffé de la perruque et vêtu d'un habit de cour, précédé du sergent d'armes portant la masse. Arrivé à la barre de la Chambre des Lords, le speaker se tourne vers les « lords commissionners (1) » et leur dit : « Milords, j'ai à informer vos seigneuries que les fidèles Communes de Sa Majesté, pour obéir à ses ordres et pour exercer leur droit incontestable, ont procédé à l'élection d'un speaker et que leur choix s'est porté sur moi. Je me présente moi-même à votre barre, me soumettant humblement à la gracieuse approbation de Sa Majesté. » Le lord chancelier déclare alors que Sa Majesté approuve le choix des Communes et le confirme, donne lecture du document royal et, s'adressant au speaker, lui dit « que Sa Majesté l'a chargé de lui témoigner son entière confiance ».

(1) Ce sont les lords qui ont été désignés par une commission délivrée sous le grand sceau pour faire l'ouverture du Parlement ou pour transmettre les ordres du Roi quand il ne se rend pas lui-même à la Chambre des Lords.

Le speaker demande ensuite que les erreurs ou les fautes qu'il pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions soient imputées à lui-même et non aux fidèles Communes et, à l'ouverture d'un nouveau parlement, revendique en outre les anciens droits et privilèges de la Chambre des Communes. Le lord chancelier accorde au nom de la Couronne la confirmation de tous les privilèges des Communes et assure le speaker que, bien qu'il n'en ait nul besoin, la bienveillance et l'indulgence de Sa Majesté lui sont tout acquises. La cérémonie est terminée, la Chambre des Communes et son speaker quittent dans le même appareil la Chambre des Lords et rentrent dans la salle des séances. Le speaker se retire quelques instants pour revêtir la longue robe noire insigne de ses fonctions, et, à son apparition au fauteuil, il est salué par les acclamations enthousiastes de toute l'assemblée (1).

La nomination du speaker exige ainsi, on le voit, le concours de la Couronne. En théorie le speaker n'est définitivement investi de ses fonctions qu'après l'approbation royale et ce n'est qu'après cette approbation qu'il revêt son costume officiel. En fait, il n'y a plus là pourtant depuis longtemps qu'une pure formalité qui laisse entier le droit de la Chambre des Communes. Depuis 1679, la Couronne a approuvé sans aucunes difficultés toutes les nominations faites par la Chambre et c'est de la Chambre seule que le speaker tient ses fonctions. D'après certains auteurs anglais, l'approbation par le Roi de la nomination du speaker serait le résultat de la coutume et ne serait même pas une nécessité légale (2). Il est en tout cas des speakers qui ont exercé leurs fonctions sans que leur élection ait été confirmée par la Couronne. Cela s'est présenté en 1660, pour le speaker Grimston, sous le par-

(1) Voir pour plus de détails sur toute cette procédure, May *op. cit.*, p. 154, Anson, *op. cit.*, *le Parlement*, p. 74 et s. Reynaert, *op. cit.*, II, p. 428 et s.

(2) Anson, *op. cit.*, *le Parlement*, p. 87.

lement qui rétablit Charles II, en 1688, pour le speaker Powle, sous le parlement qui élut Guillaume III et Marie et, lors de la folie du roi George III, en 1789, pour le speaker Cornwall (1). On ne saurait donc considérer une règle traditionnelle, actuellement dépouillée de toute signification et sans valeur pratique, comme portant atteinte au droit de la Chambre des Communes d'élire librement son président.

III

La situation du speaker de la Chambre des Communes est tout à fait éminente et exceptionnelle parmi celles des présidents d'assemblées politiques. Le speaker n'a pas de rôle politique à jouer et il n'exerce qu'une influence très restreinte sur la marche des affaires publiques. Malgré cela ou plutôt à cause de cela il jouit d'une autorité bien supérieure à celle des présidents des assemblées européennes. Tous les partis peuvent se mettre d'accord dans le respect accordé à l'homme qui, placé au-dessus d'eux, fait respecter les traditions du Parlement et observer les règles de la lutte et qui permet ainsi le fonctionnement normal et régulier des institutions parlementaires. A ce point de vue, le speakership est une pièce essentielle du système politique anglais, comme les Etats neutralisés sont essentiels à l'organisation de l'Europe moderne ; mais la neutralité est en quelque sorte la raison d'être et la condition de son existence : « Ne vous étonnez pas, disait-on récemment à la Chambre des Communes (2), de la haute distinction qui jusqu'ici a entouré la

(1) May, *op. cit.*, p. 157.
(2) Séance du 1er mai 1882. V. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 431 et s.

présidence de la Chambre des Communes. L'une des raisons en est que le speaker n'a pas même le pouvoir d'être partial. Il est le maître et l'arbitre de l'ordre. Avant tout, il est le champion et le protecteur des minorités. »

De la sorte, le speaker possède un crédit égal auprès de tous les membres de la Chambre et rencontre le même respect dans toutes les parties de l'assemblée (1). Ce respect, il le doit évidemment au caractère neutre et impartial de sa fonction, mais il le doit aussi au respect que les Anglais possèdent pour leur parlement, représentant de la nation et gardien de ses droits. Le speaker est l'organe, la bouche même de la Chambre, « the mouth of the House », il exprime ses volontés et interprète ses désirs ; il l'incarne en quelque sorte vis-à-vis de tous et il en recueille la majesté : « Le speaker, disait naguère M. Gladstone, (2) est uni à la Chambre par des liens si confidentiels et si intimes que ses fonctions peuvent être considérées comme n'ayant aucun équivalent dans aucune partie du monde civilisé. Je ne crois pas que le président d'aucune autre assemblée délibérante, si importante qu'elle soit, puisse avoir une situation qui atteigne à la hauteur des fonctions de speaker. »

Cette hauteur se retrouve dans la situation matérielle du speaker. Un splendide logement lui est affecté dans l'enceinte du palais de Westminster, des carrosses sont mis à sa disposition et un traitement de 125.000 francs par an lui est accordé (3) ; l'étiquette la plus rigoureuse règne aux réceptions

(1) Dans les temps modernes, on ne cite que deux cas dans lesquels l'attitude du speaker ait été l'objet d'une motion de blâme. Le premier s'est produit en 1879 pendant l'agitation irlandaise, le second plus récemment en mars 1902. Dans les deux cas, ces motions ont été repoussées d'ailleurs à de grosses majorités et la conduite du speaker a été approuvée par la Chambre. V. Mac Donagh, Le speaker, *op. cit.*, p. 329.

(2) Séance du 26 février 1884. V. Reynaert, *op. cit.*, II, p. 423.

(3) Voir sur ces détails matériels, Franqueville, *op. cit.*, III, p. 16, Lummis, *op. cit.*, p. 1 et s. Mac Donagh, Le speaker, *op. cit.*, p. 331.

et aux dîners qu'il donne et l'on n'y doit paraître qu'en costume et en habit de cour. En outre, le speaker est le premier commoner (roturier) du royaume et il prend rang immédiatement après les pairs, non en vertu de la coutume, mais d'après les dispositions formelles d'un act de 1689 (1). A la Chambre des Communes, il siège en robe et en perruque et préside les débats d'un immense fauteuil à dais situé au fond de la salle. Il n'est pas accueilli à son entrée dans la salle, comme les présidents français, par les roulements du tambour ; mais il n'a pas besoin de cet appareil extérieur pour établir son autorité. Il n'a pas de sonnette pour rappeler l'assemblée au calme et réclamer le silence ; mais, dans les circonstances normales, sa voix et ses gestes y suffisent. Le respect dont on l'entoure est le meilleur garant de son autorité.

Légalement, le speaker est nommé pour la durée d'un parlement qui est de sept ans. Mais en fait, il reste en fonctions tant qu'il ne manifeste pas le désir de se retirer et que l'assemblée n'a pas de raisons de se priver de ses services. Un speaker qui s'acquitte consciencieusement de ses fonctions est constamment réélu par la Chambre des Communes, alors même que la majorité y aurait changé. La permanence de la fonction est le résultat de cette pratique et elle contribue à rehausser l'éclat du speakership. Dans les cent dernières années la Chambre des Communes n'a pas eu plus de neuf speakers, et tous se sont retirés volontairement sauf Manners Sutton qui s'était mêlé aux luttes politiques de son époque et avait méconnu lui-même son caractère. En outre, de 1835 à 1905, tous les speakers ont appartenu au parti libéral bien que le parti conservateur ait été au pouvoir pendant la moitié de ce temps.

(1) Anson, *op. cit., le Parlement*, p. 172 ; May, *op. cit.*, p. 195.

L'indépendance du speaker vis-à-vis des partis politiques tend même à s'affirmer en dehors du Parlement. Dans ces dernières années la coutume paraît s'être établie que le speaker doit être réélu sans concurrent, comme député, dans la circonscription où il se présente. Cette règle a été posée lors de la réunion du « Mill Cumberland libéral association » tenue à Peurith le 26 septembre 1905. Sir W. Lawson avait invité le parti libéral à opposer un concurrent lors des élections générales au speaker conservateur, M. Lowther, élu au mois de juin 1905. M. Henry Howard, ancien représentant de la circonscription et même concurrent heureux de M. Lowther en 1885, s'y est opposé au nom du respect dû au caractère impartial du speaker. M. Tweddle, qui eût été candidat libéral si M. Lowther ne fût pas devenu speaker, a parlé dans le même sens, et finalement, aux élections de 1906, M. Lowther a été réélu sans concurrent. Il faut constater pourtant que certains précédents sont en sens contraire. M. Peel en 1885, à Warwich and Leamington, et M. Gully en 1895, à Carlisle-City, avaient eu des concurrents conservateurs. Au cours de leur speakership, en 1892 pour M. Peel, en 1900 pour M. Gully, ils avaient été, il est vrai, réélus sans opposition (1).

IV

A un autre point de vue la situation du speaker était exceptionnelle jusqu'à ces derniers temps au moins. Pendant plusieurs siècles le speaker a été le seul membre de la Chambre des Communes qui eut le pouvoir de présider la Chambre. Tandis que les règlements de toutes les assemblées euro-

(1) V. sur ce point Gaston Jèze, Le speakership en Angleterre, *Revue du Droit public*, janv. fév. mars 1906.

péennes instituent une vice-présidence dont les titulaires ont, quand ils président, les mêmes pouvoirs que le président, le règlement de la Chambre des Communes, jusqu'en 1852, ne prévoyait pas et ne permettait pas le remplacement du speaker : « Ses fonctions, dit M. Reynaert, n'admettaient autrefois ni solution de continuité, ni partage. Avec sa perruque et son siège gothique, il était le seul représentant des traditions et le seul oracle des précédents. Aussi, pour son tourment non moins que pour sa gloire, se trouvait-il, en vertu de son office, comme élevé au-dessus de l'infirmité humaine et de la succession du temps. Le jour et la nuit avaient beau se confondre en une seule séance, la lassitude en vain semait des pavots autour d'elle et faisait la solitude dans cette assemblée de 650 membres, le speaker était cloué à son fauteuil comme Prométhée à son rocher ; il ne pouvait en être détaché que momentanément en cas de force majeure par une permission spéciale de la Chambre » (1).

Bentham, dans son ouvrage sur la *Tactique des assemblées législatives*, signalait comme une imprévoyance incroyable les lacunes du règlement de la Chambre des Communes sur la suppléance du speaker (2). Pourtant le silence du règlement n'était pas exclusivement le résultat de l'imprévoyance. Les règles parlementaires anglaises ne sont pas toutes consacrées par les règlements écrits de la Chambre. Beaucoup sont le produit de la coutume et un président qui possède ses fonctions à titre permanent peut seul arriver à les connaître assez bien pour assurer à l'assemblée une unité de direction. L'existence d'une présidence unique était donc à l'origine tout à fait dans l'esprit de l'institution.

On peut se demander toutefois comment la Chambre des Communes a pu fonctionner pendant plusieurs siècles sous la

(1) Reynaert, *op. cit.*, I, p. 387.
(2) Bentham, *op. cit.*, t. I, p. 66.

seule présidence de ses speakers. Une enquête, faite par une commission parlementaire nommée en 1852 pour examiner les précédents et étudier la question de la vice-présidence, a abouti aux constatations suivantes. De 1547 à 1603 le speaker n'a été absent que trois fois et chaque fois la Chambre s'est simplement ajournée au lendemain. De 1603 à 1650 on relève neuf absences du speaker pour cause d'empêchement ou de maladie ; à chaque occasion, la Chambre s'était ajournée jusqu'au retour du speaker ou à la cessation de sa maladie. De 1650 à 1688 plusieurs speakers durent démissionner pour raisons de santé et furent immédiatement remplacés (1). De 1688 à 1760 il y eut différentes absences de speakers pour des motifs divers et le Parlement s'abstint chaque fois de siéger. Onslow, qui resta en fonctions de 1729 à 1760, ne fut malade que quatre fois et pendant un temps très court. Enfin, de 1760 à 1852, il y eut encore des absences de speakers pendant lesquelles la Chambre dut s'ajourner (2).

Les temps arrivaient pourtant où, en présence de l'activité législative croissante de la Chambre des Communes, le speaker devait être dans l'impossibilité de suffire à la tâche de sa présidence. A la suite du rapport qui lui fut présenté par son comité en 1852, la Chambre décida qu'à l'avenir les speakers absents pourraient être remplacés au fauteuil présidentiel par le « chairman of ways and means, » le président du comité des voies et moyens. En vertu de ce règlement, le président du comité des voies et moyens avait, en 1855, présidé la Chambre pendant une maladie du speaker. Mais lorsque le speaker

(1) M. Erskine May, *op. cit.*, p. 196, signale le procédé suivant qui fut employé à diverses reprises pour combler les lacunes du règlement. En cas d'empêchement prolongé du speaker, la Chambre nommait un nouveau speaker qui démissionnait quand le titulaire précédent pouvait de nouveau occuper ses fonctions. Mais l'ancien speaker devait être l'objet d'une nouvelle élection.

(2) V. Franqueville, *op. cit.*, III, p. 23 et s.

reparut au fauteuil, il contesta la validité des actes qui avaient été faits en son absence et notamment des prestations de serments. Une loi spéciale (1) décida alors que tous les actes accomplis par le Parlement sous la présidence du « chairman of ways and means » seraient valables comme s'ils avaient été faits sous la présidence du speaker. Le président du comité des voies et moyens est nommé par la Chambre sur la proposition du premier ministre. C'est donc un homme de parti et, à la différence du speaker, il est toujours élu sous l'empire de considérations de partis. Il préside du reste sans costume et ne possède pas de logement dans l'enceinte du parlement. Il reçoit seulement un traitement de 63.000 francs.

En 1902, cette vice-présidence a été réorganisée par les règlements nouveaux votés sur la proposition du ministère Balfour (2). Depuis cette époque, le président des comités porte le titre de « chairman of committees and députy-speaker », et son office principal est de suppléer à la présidence le speaker malade ou empêché (3). Il possède d'ailleurs, quand il préside, tous les pouvoirs du speaker, mais il continue à être désigné sur la proposition du gouvernement dans le parti qui a la majorité à la Chambre. C'est dire qu'il n'a pas au même degré que le speaker la qualité de représentant de l'assemblée entière et qu'il ne jouit pas sur la Chambre de la même autorité que lui. Son sort est lié en réalité à celui de la majorité de l'assemblée. Le 21 juin 1905 M. G. Lawson, conservateur et membre de l'administration Balfour, a été élu

(1) Act. 18 et 19, Victoria, ch. xxxiii. V. May, *op. cit.*, p. 196. — Franqueville, *op. cit.*, III, p. 25.

(2) V. Moreau et Delpech, *Les règlements des assemblées législatives*, I, p. 287. V. également Jèze, Le speakership en Angleterre, *Revue du Droit public*, janv. fév. mars 1906.

(3) Le chairman des comités peut être lui-même remplacé par un chairman suppléant qui est désigné par la Chambre au commencement de chaque session. Standing order 11 février 1902. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 287.

députy-speaker sur la proposition du premier ministre. Mais, après les élections de 1906, la majorité libérale, sur la proposition du chancelier de l'Echiquier, a choisi comme chairman of committees and députy-speaker un député libéral M. Enimot (1).

Cette réorganisation de la vice-présidence peut avoir une influence sur le recrutement même des speakers. Autrefois, il était de règle que le speakership ne devait pas être attribué au chairman of committees. Mais, depuis que celui-ci porte le titre officiel de députy-speaker, cette règle est considérée comme caduque par beaucoup de parlementaires anglais. On incline même à penser que l'office de députy-speaker est une sorte de stage aux fonctions de speaker et que le députy-speaker est un candidat tout désigné au speakership. La qualité de députy-speaker que possédait en 1905 M. Lowther a été une des raisons qui ont porté la Chambre à l'investir du speakership le 8 juin 1905. Lors de cette élection, les qualités manifestées par M. Lowther comme députy-speaker ont été mises en relief à la Chambre et en dehors de la Chambre (2), et, dans ses félicitations au nouvel élu, le pre-

(1) Séance du 27 février 1906. V. JÈZE. Le speakership en Angleterre, *Revue du Droit public*, janv. fév. mars 1906.

(2) Le *Times* disait le 31 mai 1905 : « M. James William Lowther sera présenté par le gouvernement (expression incorrecte) pour l'office vacant de speaker qu'il vient effectivement de remplir pendant quelques semaines. Il est à espérer que l'opposition portera assez d'attention au nom proposé à son choix pour permettre au nouvel occupant du fauteuil de prendre sa place avec l'assentiment unanime de la Chambre. On a dit que les précédents sont contre le choix comme speaker du chairman of committees. Mais les précédents sont relatifs principalement à une longue période pendant laquelle le chairman of committees n'était pas deputy-speaker. Le grand changement qui s'est produit dans la tenure du speakership, par la création d'un substitut au speaker pour le cas d'empêchement temporaire, a pour résultat de rendre inapplicables dans les circonstances actuelles les précédents autres que ceux d'une période tout à fait récente. Toutes choses égales d'ailleurs, il semblerait rationnel de penser que le deputy speaker a le droit de beaucoup le plus fort au speakership. M. Low-

mier ministre Balfour a insisté sur ce point. On peut donc considérer dans une certaine mesure le député-speaker comme le successeur éventuel du speaker et cette considération donne un grand intérêt à sa nomination.

V

Le caractère essentiel du speakership, magistrature impartiale indépendante des partis politiques, inspire également les règles qui président à la retraite des speakers. Quels que soient la situation politique et l'état des partis à la Chambre, il est de tradition que les speakers doivent résigner volontairement leurs fonctions, (1) et ils les occupent généralement tant que l'état de leur santé leur permet de le faire. Lorsqu'ils estiment que le moment de la retraite a sonné pour eux, ils doivent faire part eux-mêmes à la Chambre de leur intention. Voici, à titre d'exemple, de quelle façon un des speakers les plus autorisés de la Chambre des Communes, sir Henry Brand, annonçait sa retraite prochaine.

Le 22 février 1884, à minuit, au moment où la séance de la Chambre allait se terminer, M. Brand prit la parole et dit : « Maintenant que la Chambre a donné son adhésion à l'adresse en réponse au discours très gracieux de Sa Majesté, je demande l'indulgence de la Chambre pour quelques minutes. Le temps est arrivé où j'ai à accomplir le devoir si pénible pour moi d'annoncer à la Chambre que je ne suis

ther commande le respect de tous les partis par la fermeté et l'impartialité qu'il a déployées comme chairman of committees aussi bien que par la manière dont il s'est acquitté des fonctions de speaker ».

(1) Il y a évidemment des exceptions. Nous avons déjà cité les cas des speakers Fletcher Norton et Manners Sutton qui furent remplacés contre leur gré en 1780 et 1835.

plus capable de supporter plus longtemps les rudes labeurs de la présidence... Aucune parole ne peut exprimer ce que je sens, le profond chagrin que j'éprouve en descendant de ce fauteuil, en me séparant de cette assemblée qui m'a tant honoré en me choisissant pendant trois législatures pour présider ses délibérations. Si, durant cette période, j'ai pu rendre à la Chambre quelques services, ce n'est pas à mes mérites que j'en ai été redevable, mais au concours si bienveillant et si généreux que vous m'avez constamment donné. Ce concours a changé en force ma faiblesse et m'a permis, dans des temps d'épreuve (1), de maintenir intacte l'autorité de la présidence... S'il ne s'agissait que de moi, je voudrais volontiers vivre et mourir au service de cette Chambre, mais cela ne serait pas compatible avec mes devoirs, car je pense que celui qui occupe ce fauteuil doit être en état de se consacrer à ses travaux pleinement et efficacement. Je suis donc forcé bien à contre-cœur de vous demander la permission de remettre entre vos mains l'autorité que vous m'aviez confiée (2). »

Dès que le speaker a terminé, aux applaudissements de la Chambre, M. Gladstone, premier ministre, se lève et, conformément à la tradition parlementaire, annonce le dépôt de deux motions, l'une exprimant les remerciements de la Chambre au speaker sortant de charge, l'autre demandant à Sa Majesté de lui accorder une marque éclatante de faveur. A la séance du 25 février 1884, M. Gladstone adressa, au nom du gouvernement, ses remerciements au speaker en rappelant les difficultés spéciales que M. Brand avait rencontrées dans l'accomplissement de sa mission : « Notre reconnaissance pour vous, disait-il en terminant, ne peut pas se mesurer au sens formel des mots qui l'expriment. Nous voudrions pouvoir vous dire

(1) M. Brand, on se le rappelle, avait présidé la Chambre pendant l'obstruction irlandaise de 1881.

(2) V. Reynaert, *op. cit.*, II, p. 419.

mieux que nous ne le faisons la nature et l'étendue de cette gratitude. Elle vit, elle brûle, je puis le dire, dans chaque poitrine. Elle émane, non du sentiment de parti, mais de l'esprit et du cœur de la Chambre des Communes » (1).

La motion de remerciements proposée par le premier ministre fut appuyée conformément à l'usage par sir Stafford Northcote, leader de l'opposition conservatrice, qui s'exprima ainsi : « C'est un besoin pour nous qui siégeons de ce côté de l'assemblée d'exprimer notre adhésion complète au langage si beau et si noble du très honorable gentleman et de nous unir à lui pour vous remercier, Monsieur, de la manière dont vous avez rempli vos hautes fonctions pendant ces douze années de labeur et de sollicitudes. Nous voulons aussi dire notre grand regret de ce que vous croyiez nécessaire de quitter la présidence où vous avez déployé tant de talent et de nous laisser privés de ces avis et de ces conseils que nous avons si longtemps recueillis sur vos lèvres (2). »

La motion de remerciements mise aux voix par le speaker lui-même fut ensuite adoptée par la Chambre (3). D'après la tradition de la Chambre des Communes, elle est votée à l'unanimité et c'est contrairement aux usages que certains membres irlandais lui refusèrent cette fois leur adhésion en souvenir de la conduite de M. Brand en 1881. Malgré cette note discordante, M. Brand remercia la Chambre en termes

(1) Reynaert, *op. cit.*, II, p. 423.

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 424.

(3) Elle était ainsi conçue : « Que les remerciements de cette Chambre soient donnés à M. le speaker pour les services distingués qu'il a rendus dans l'exercice de ses fonctions ; qu'il soit assuré que la Chambre approuve pleinement le zèle et l'habileté avec lesquels il a rempli ces hautes fonctions, le jugement et la fermeté avec lesquels il a maintenu ses privilèges et sa dignité. La Chambre est très profondément reconnaissante de l'attention incessante qu'il a apportée au travail sans cesse croissant du Parlement et de l'urbanité constante qui a attiré au speaker le respect et l'estime de la Chambre ». La pensée et même les termes de ces adresses de remerciements sont du reste toujours à peu près identiques.

émus : « Mes dernières années, dit-il, seront égayées par les agréables souvenirs de ma carrière présidentielle et parmi ces souvenirs la scène qui se passe en ce moment tiendra la première place. Je ne sais pas me résoudre à vous dire adieu, car mon cœur vivra toujours avec cette Chambre à qui je dois tant. Vous avez mis le comble à votre bonté par la résolution de ce jour en reconnaissance de mes services. Je vous en remercie cordialement (1). » M. Gladstone proposa alors la seconde motion relative à l'adresse à la Couronne (2) et, à la suite de son vote par la Chambre, M. Brand fut doté d'une pension annuelle de 4.000 livres sterling et créé pair avec le titre de vicomte Hampden.

Ce cérémonial se renouvelle à chaque retraite de speaker. A la séance du 7 juin 1905, tour à tour, le leader du gouvernement Balfour, le leader de l'opposition libérale sir H. Campbell Bannermann et les chefs de tous les partis de la Chambre sont venus appuyer le projet de résolution présenté par le gouvernement exprimant les remerciements de la Chambre au speaker sortant M. Gully. Dans la séance du 21 juin 1905, la Chambre des Communes en comité a voté une résolution prescrivant l'allocation annuelle d'une somme de 4.000 livres sur le fonds consolidé au profit de M. Gully. Enfin le 27 juin 1905, la Couronne lui a conféré la pairie avec le titre de vicomte Selby (3).

Les speakers sortant de charge abandonnent, on le voit, la Chambre des Communes en même temps que le speakership.

(1) V. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 427.

(2) « Q'une humble adresse soit adressée à Sa Majesté pour la prier qu'il lui plaise de conférer gracieusement une preuve signalée de la faveur royale au très honorable speaker, à raison de ses éminents services pendant la période importante où il a présidé cette assemblée avec tant d'habileté et de dignité, et pour assurer Sa Majesté que la Chambre votera la somme que la Couronne trouvera bon de fixer, quel qu'en soit le chiffre ».

(3) V. Jèze, Le speakership en Angleterre, *Revue du Droit public*, janv. fév. mars 1906.

Depuis le commencement du XIX[e] siècle, la coutume s'est introduite qu'ils ne doivent quitter leurs hautes fonctions que pour rentrer dans la vie privée. Autrefois, il était d'usage de nommer à des fonctions judiciaires les speakers de la Chambre qui quittaient le fauteuil (1). A la fin du XVIII[e] et au commencement du XIX[e] siècles, quelques speakers ont même abandonné la présidence pour jouer un rôle politique et certains, comme Grenville et Addington, sont devenus premiers ministres. Mais, depuis le speakership d'Abbott devenu lord Colchester (1802-1817), tous les speakers ont renoncé à la vie publique en même temps qu'à leurs fonctions. L'éclat de ces fonctions est si brillant que les hommes auxquels la Chambre en a fait le dépôt sacré en conservent, semble-t-il, le reflet jusque dans leur retraite et sont marqués jusqu'à la fin de leur vie du caractère neutre et impartial qu'elles leur confèrent.

(1) Franqueville, *op cit.*, t. III, p. 20.

CHAPITRE III

RÔLE ET ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT

Président de la Chambre des Communes, le speaker doit se consacrer exclusivement à ses fonctions présidentielles en oubliant au fauteuil ses opinions politiques et sa qualité même de membre de la Chambre. Une fois revêtu de la perruque et de la robe de ses fonctions, le speaker n'a plus de parti et ne doit plus avoir de préférences pour les hommes ou pour les doctrines politiques. Il est érigé en juge impartial de la lutte et, pour conserver son autorité de président, doit faire abnégation de sa propre personnalité. Il est en quelque sorte retranché des membres de la Chambre pour pouvoir incarner et représenter la Chambre elle-même. Il cesse en somme d'être un homme politique pour devenir un magistrat. De cette conception spéciale que les Anglais se font de la présidence résultent, au point de vue du droit parlementaire, les conséquences suivantes.

*
* *

Il est admis, tout d'abord, que le speaker de la Chambre des Communes cesse de figurer aux conseils officiels de son parti. Bien plus, il ne doit pas continuer à l'inspirer même par des conseils privés. Il ne peut ni le guider dans la

marche politique à suivre, ni lui dicter les projets de lois que la situation comporte. Du jour où le speaker a été porté par la confiance de la Chambre au fauteuil présidentiel qu'il ne quitte guère que pour la retraite, il est, on peut le dire, mort pour son parti. Cette considération explique que le speakership de la Chambre des Communes ait toujours été confié à des hommes sans doute distingués et d'esprit très équitable, mais qui ne jouaient dans leur parti qu'un rôle secondaire et qui n'étaient pas des hommes politiques de premier plan.

Il est de tradition également que le speaker ne doit prendre aucune part aux délibérations de l'assemblée. Une coutume déjà ancienne lui interdit de descendre du siège présidentiel pour se mêler à la discussion et y exprimer son opinion. Il ne peut même pas prendre part au débat dans les séances où la Chambre est réunie en comité plénier sous la présidence du chairman. En théorie, sans doute, il y conserve ses droits ordinaires de membre et certains speakers les ont exercés en diverses circonstances (1). Mais, dans le dernier siècle, ces droits se sont en quelque sorte perdus par non usage et abandon tacite (2). Un des speakers du XVIIIe siècle, sir Fletcher Norton, déclarait déjà que l'opinion qu'il pourrait exprimer en comité comme membre privé pourrait influencer son opinion comme speaker (3). Telle est la rigoureuse impartialité que les speakers exigent d'eux-mêmes dans l'accomplissement de leur mission ! Il va sans dire dans ces conditions que les speakers ne peuvent présenter des motions ou des bills à la Chambre. Ils ne peuvent le faire par eux-mêmes car, en montant au fauteuil, ils ont en quelque sorte renoncé à exercer ce droit. Ils ne peuvent le faire non plus indirecte-

(1) V. pour les précédents, MAY, *op. cit.*, p. 368-369.

(2) Il y a eu cependant quelques rares précédents en sens contraire. V. MAY, *op. cit.*, p. 368.

(3) HANSARD, XXI, 259-261.

ment, par l'intermédiaire d'autres membres de la Chambre. car la neutralité qu'ils doivent conserver leur interdit ces ententes tacites.

Enfin, les speakers doivent faire à la Chambre le sacrifice de leur droit de vote. L'exercice de ce droit serait contraire à l'impartialité dont ils doivent faire preuve dans la direction des travaux de l'assemblée. Pour que cette impartialité ne soit pas soupçonnée, il faut qu'ils n'aient même pas l'air de s'intéresser au débat. Il y a un cas pourtant dans lequel le speaker de la Chambre des Communes a le droit et même le devoir de voter, c'est lorsque la Chambre se trouve également divisée. Le speaker doit donner alors le « casting vote », c'est-à-dire littéralement le vote qui assure la prépondérance (1). Il ne s'agit pas là d'un vote prépondérant au sens juridique du mot. Le vote du speaker n'intervient en effet que lorsque les partisans et les adversaires d'une opinion se trouvent en nombre égal et, alors, par la force même des choses, non par la vertu du vote présidentiel, l'opinion pour laquelle s'est prononcé le speaker réunit la majorité et l'emporte. Ce caractère du vote du speaker est parfaitement établi et depuis longtemps. En 1602, sous le speakership de John Croke, une tentative avait été faite pour donner voix prépondérante au président. Une proposition de bill réunissait 105 oui et 106 non. La minorité réclama alors comme lui appartenant le vote du président afin de créer l'égalité et de la rompre ensuite par le caractère prépondérant du vote présidentiel. Mais le speaker s'éleva lui-même contre cette prétention. Il affirma la règle d'après laquelle le président n'a le droit de voter que lorsque les deux opinions en présence ont réuni un nombre égal de suffrages (2). Depuis lors cette règle n'a plus été contestée.

(1) May, *op. cit.*, p. 364.
(2) Lummis, *op. cit*, p. 81 et s.

Aujourd'hui, par conséquent, ce n'est qu'en cas de partage égal de la Chambre que le speaker doit faire pencher la balance en prenant part au vote. Ce droit de vote, qui semble avoir été introduit sous la seule nécessité de donner une solution à la question en discussion, a été vivement critiqué par Bentham comme de nature à compromettre l'impartialité du président (1). Il est certain qu'il a pour résultat d'introduire le speaker dans les luttes précisément les plus vives et les plus passionnées de l'assemblée. Il peut le mettre en tout cas dans une situation particulièrement délicate. Pendant son speakership, Charles Abbott, eut, en 1806, à se prononcer dans ces conditions sur le sort de lord Melville, ami du premier ministre Pitt, qui était l'objet d'une procédure d'*impeachment*, et, par son vote, fut la cause de sa mise en accusation et de sa condamnation (2). De même, en 1861 et en 1864, deux questions importantes, celles de l'abolition des taxes d'église et de l'abolition des serments universitaires, ont été ainsi tranchées par le vote du speaker (3).

Pour atténuer certains inconvénients du casting-vote, la coutume parlementaire anglaise a introduit les pratiques suivantes. Lorsque le speaker est ainsi obligé de voter, il doit le faire, si cela est possible, de façon à ce que la question en discussion ne soit pas définitivement tranchée (4). En outre, si le speaker peut voter suivant sa conscience et ses opinions politiques, il doit tout de même exprimer à haute voix les raisons de son vote (5). Il est ainsi tenu d'apporter un suf-

(1) BENTHAM, *op. cit.*, I, p. 368.

(2) LUMMIS, *op. cit.*, p. 139. — MAY, *op. cit.*, p. 364. Il ne put voter, paraît-il, qu'après dix minutes de silence pendant lesquelles il surmonta l'émotion qui ne lui permettait pas de parler.

(3) FRANQUEVILLE, *op. cit.*, III, p. 114. Voir pour les autres précédents : MAY, *op. cit.*, p. 364-368.

(4) FRANQUEVILLE, *op. cit.*, III, p. 114. MAY, *op. cit.*, p. 364.

(5) MAY, *op. cit.*, p. 364.

frage motivé qui convient mieux au caractère de juge qu'il conserve en toutes choses.

Mais, même dans cette mesure, le vote du speaker est exceptionnel. La règle est, en temps normal, que le speaker ne prend part ni aux votes ni aux délibérations de la Chambre. Son titre de président ne lui confère, d'autre part, aucune prérogative spéciale. Ses seules attributions sont donc celles qui touchent à la représentation de l'assemblée et à la direction de ses débats. Le speaker est à la fois le représentant et le porte-parole de la Chambre et son président. Il nous reste à l'envisager à ce double point de vue.

I

Comme représentant de la Chambre, le speaker doit, dans les circonstances où il prend la parole, parler au nom de l'assemblée entière et non pas au nom de son parti ou même en son propre nom. En 1814, le speaker Abbott, dans un discours où il passait en revue les actes de la session, avait approuvé le rejet d'un bill favorable aux catholiques. La Chambre fut immédiatement saisie d'une motion portant que le speaker s'était rendu coupable d'un abus du mandat dont il était investi et des privilèges dont il était dépositaire. Abbott défendit sa conduite et la motion de blâme fut rejetée par 274 voix contre 106 (1). Mais la leçon avait profité et, depuis cette époque, il ne s'est produit aucun incident de ce genre. Les speakers, dans les occasions, d'ailleurs rares, où ils prennent la parole (2), s'abstiennent aujourd'hui de faire in-

(1) Lord Colchester's Diary, II, p. 386. Abbott était devenu lord Colchester.

(2) On a remarqué avec raison que, malgré son nom, le speaker était, en général, aujourd'hui le plus silencieux des députés.

tervenir dans leurs discours des considérations politiques.

Au commencement de chaque parlement, le speaker nouvellement élu doit demander à la Couronne au nom des Communes la confirmation des privilèges de la Chambre. La coutume de revendiquer ces privilèges s'est introduite graduellement et les speakers, par leurs formules de revendication, ont contribué à les constituer. Dès le règne de Henry IV les speakers demandaient en termes généraux qu'il leur fût permis d'informer le Roi de l'opinion des Communes. En 1536, ils réclament pour la Chambre l'accès auprès de Sa Majesté, en 1541, la liberté de parole au sein du parlement, et cette liberté ne leur est alors accordée que sous toutes réserves (1). En 1593, il est répondu au speaker Coke qui la réclamait : « Le privilège de discourir vous est accordé, mais non pour que chacun dise tout ce qui lui passe par la tête ; votre privilège s'applique aux discours faits avec jugement et sobriété (2). » La liberté des discours ne devait être définitivement consacrée, après 1688, que par un article du bill des droits. Elle continue néanmoins à être réclamée spécialement par les speakers à l'ouverture de chaque parlement.

Depuis 1554, les speakers réclament également le privilège de l'inviolabilité pour les discours ou les actes des députés. Actuellement, ce privilège n'est plus contesté, mais autrefois, il était difficilement respecté par les rois qui ne se gênaient pas pour faire arrêter les députés et quelquefois le speaker lui-même. Sous le règne de Henry VI notamment, le speaker fut emprisonné en vertu d'un jugement de la Cour de l'Echiquier rendu à la requête du duc d'York et, malgré leurs réclamations, les Communes furent obligées de nommer un nouveau président (3). L'inviolabilité s'étendait jadis aux biens et même aux serviteurs des députés. L'inviolabilité

(1) Anson, *op. cit. Le Parlement*, p. 176.

(2) Franqueville, *op. cit*, III, p. 344.

(3) Hatsell, *Précédents*, p. 29.

des biens a cessé d'être réclamée par le speaker Denison, en 1857, et celle des serviteurs par le speaker Brand en 1872 (1). L'inviolabilité est donc aujourd'hui restreinte à la personne même des députés.

Actuellement les speakers demandent à la Couronne de reconnaître d'une façon générale « les droits et privilèges anciens et incontestés des Communes ». Puis ils demandent en particulier « que leurs personnes ne puissent être ni arrêtées ni molestées, qu'elles jouissent de la liberté de parole dans tous leurs débats, que l'accès auprès de la personne royale de Sa Majesté leur soit laissé libre toutes les fois que les circonstances l'exigeront (2) et que tous leurs actes reçoivent de la part de Sa Majesté l'interprétation la plus favorable (3) ». La confirmation de tous ces privilèges est accordée sans difficultés par le lord chancelier au nom de Sa Majesté.

Le speaker est également le représentant de la Chambre dans toutes les circonstances où un acte doit être accompli en son nom. Lorsque la Chambre a voté une adresse au Roi, c'est le speaker qui présente l'adresse à Sa Majesté et qui rapporte ensuite aux Communes la réponse de Sa Majesté (4). Lorsqu'un siège de député vient à être vacant à la Chambre, le speaker doit envoyer lui-même un warrant (mandat) au « clerk of the crown of chancery » lui enjoignant de lancer un « writ » pour qu'il soit procédé aux formalités de l'élection (5). C'est également le speaker qui, en cas de violation des privilèges de la Chambre ou d'offense à la Chambre, lance contre les délinquants, même étrangers à l'assemblée, des warrants qui sont de véritables mandats d'amener (6).

(1) Anson, *op. cit.*, *Le Parlement*, p. 178.

(2) Il s'agit ici de l'accès de la Chambre elle-même. Les députés n'ont pas, en cette qualité, accès auprès de la personne du souverain.

(3) Anson, *op. cit.*, *Le Parlement*, p. 176. — May, *op. cit.*, p. 59 et 155.

(4) May, *op. cit.*, p. 455.

(5) Anson, *op. cit.*, *Le Parlement*, p. 195. — May, *op. cit.*, p. 631.

(6) Hatsell, *Précédents*, II, p. 241.

L'émission d'un mandat n'est même pas obligatoire et le speaker a le droit, en se faisant précéder de la masse, symbole de son autorité, de faire arrêter toute personne coupable d'une violation de privilèges commise dans l'enceinte du Parlement (1). Le speaker procède ensuite au nom de la Chambre à l'interrogatoire des délinquants et leur notifie les condamnations prononcées par l'assemblée (2).

Enfin le speaker dirige la procédure financière de la Chambre et représente l'assemblée dans une circonstance solennelle, la présentation au souverain de l' « act of appropriation » voté par le Parlement. Ce n'est pas à dire d'ailleurs que le speaker ait en matière de finances des pouvoirs considérables. La discussion du budget a lieu en Angleterre dans les comités de la Chambre tout entière, comité des subsides (supply) et comité des voies et moyens (ways and means), et ces comités sont présidés non par le speaker mais par le chairman. Mais le speaker a pourtant le devoir de s'assurer que chaque bill donnant des voies et moyens à la Couronne reste dans les limites des subsides, c'est-à-dire des crédits, déjà accordés par la Chambre (3). A la fin de la session, il arrête la balance entre le total des subsides votés et le total des voies et moyens autorisés et fixe à la somme ainsi obtenue l'octroi des voies et moyens dans l'act of appropriation. Lorsque l'act of appropriation a passé par la Chambre des Lords, il est renvoyé aux Communes, puis porté en grande solennité par le speaker lui-même à la barre de la Chambre des Lords où il est reçu par le souverain ou son représentant. Quand le Roi est présent, le speaker prononce sur les mesures qui ont retenu l'attention de la Chambre un discours où les droits et les privilèges de la Chambre des Communes sont

(1) May, *op. cit.*, p. 87.

(2) Ces condamnations peuvent aller jusqu'à l'emprisonnement sous la garde du sergent d'armes. V. Anson, *op. cit.*, *Le Parlement*, p. 172.

(3) Anson, *op. cit.*, *Le Parlement*, I, p. 360.

toujours rappelés (1). A la fin de ce discours, l'act of appropriation est présenté à la sanction du Roi et elle est accordée dans des termes qui reconnaissent que les subsides votés sont un don libre des Communes (2). La mission extérieure du speaker est terminée. Il nous faut le voir maintenant à l'intérieur de l'assemblée dans la présidence des débats.

II

Un point doit être mis tout d'abord en relief. Le speaker est président de la Chambre elle-même, mais il n'est pas président de la Chambre réunie en comité plénier (committee of the whole house), bien que ce comité comprenne tous les membres de l'assemblée qui veulent prendre part à la discussion. Lorsque la Chambre désire se former en comité, le speaker quitte le fauteuil et abandonne la présidence au chairman of committees, soit après avoir posé à la Chambre la question « que je quitte le fauteuil », soit même sans l'avoir posée (3). La présence du chairman of committees n'est d'ailleurs pas indispensable pour que la Chambre puisse siéger en comité. A son défaut, elle peut être présidée soit par le députy-chairman, (4) soit par un autre membre désigné comme chairman temporaire (5). Les séances de comités se

(1) Anson, *op cit.*, *Le Parlement* p. 360.

(2) « Le Roi remercie ses bons sujets, accepte leur bénévolence et ainsi le veult ». L'ancienne formule française a été conservée.

(3) V. May, *op. cit.*, p. 380.

(4) V. May, *op. cit.*, p. 380.

(5) A cet effet, le speaker devra établir au commencement de chaque session une liste de cinq membres au plus qui pourront être appelés à servir de chairmen temporaires des comités sur la réquisition du chairman des voies et moyens. Standing orders 24 février 1888 et 2 mai 1902, Moreau et Delpech, *op cit.*, 1, p. 261.

distinguent des séances ordinaires en ce que le nombre des députés est en fait plus restreint et le ton de la discussion plus familier. En outre, tandis que, dans les séances ordinaires, les députés ne peuvent parler plus d'une fois sur la même question, ils peuvent, dans les séances de comités, prendre la parole autant de fois qu'il leur plaît.

Ces comités pléniers, que l'on a essayé à plusieurs reprises et sans succès d'introduire en France, (1) sont un rouage essentiel de l'organisme parlementaire anglais. On y discute le budget et on y étudie la plupart des projets de lois présentés à la Chambre. On peut regretter seulement l'exagération du formalisme qui règle la constitution du comité et la tenue des séances. Il faut que le speaker commence par monter au fauteuil et en redescende immédiatement sur l'ordre de la Chambre. Il faut d'ailleurs, bien qu'il ne préside pas la séance, qu'il se tienne à la disposition de l'assemblée, car il peut être appelé à tout instant à remonter au fauteuil. Le chairman ne possède, en effet, quand il préside le comité, aucuns pouvoirs disciplinaires et, si l'ordre est troublé, il est obligé d'interrompre la séance et de faire rappeler le speaker pour le rétablir (2). Enfin, lorsque la séance est terminée, le speaker doit remonter au fauteuil pour entendre le rapport du chairman et ajourner la Chambre.

Toute cette procédure est un peu archaïque, mais, malgré la complication des formes, elle rend pourtant de réels services à la Chambre des Communes. Elle paraît avoir été introduite par défiance du speaker à une époque où le chairman avait plus que lui la qualité de représentant de l'assemblée.

(1) V. livre I, 1re partie, chap. I, une tentative en ce sens du président de Morny, plus loin livre II, 3me partie, chap. II, une autre tentative du président Dupin.

(2) M. Erskine May, *op. cit.* (385-386), cite même des cas où les speakers ont, en cas de tumulte, repris d'eux-mêmes possession de leur siège sans attendre d'être rappelés.

La présidence du chairman offrait alors plus de garanties pour les députés que celle du speaker dans les débats où les intérêts contradictoires de la Chambre et de la royauté étaient en jeu. Aujourd'hui, la situation est toute différente et les rôles respectifs ont changé. Le speaker est l'homme de la Chambre tandis que le chairman est toujours plus ou moins l'homme du ministère représentant de la majorité de l'assemblée. En outre, le chairman ne possède pas, dans les séances de comités, la plénitude des pouvoirs présidentiels. A ces deux points de vue, il ne jouit que d'une autorité inférieure à celle du speaker, et l'on a vu, dans des séances de comités où le désordre s'était introduit sous la présidence du chairman, l'ordre se rétablir par la seule présence du speaker rappelé au fauteuil (1).

* * *

La présidence des séances ordinaires de la Chambre appartient au speaker qui peut aujourd'hui se décharger de ce soin sur le chairman of committees and deputy-speaker, mais qui, en temps normal, n'use guère de cette faculté. Tout entier aux devoirs de sa charge, le speaker s'absente rarement de Westminster et, d'un autre côté, il n'est pas d'usage pour lui de se faire remplacer à moins que la maladie ou la fatigue ne l'y obligent. A cette règle il est naturellement des exceptions et, dans ces dernières années surtout, la multiplicité et la longueur des séances ont forcé le speaker à se faire suppléer. La réorganisation de la vice-présidence opérée en 1902 aura probablement pour effet de rendre plus régulière cette suppléance et d'en rendre les cas plus fréquents.

Quel est le rôle et quelles sont les attributions du speaker

(1) V. Atherley Jones, The house of Commons, *Nineteenth Century*, 1901, p. 1008.

dans la tenue des séances et la direction des débats ? Ici reparaissent les caractères essentiels du speakership, l'impartialité et l'indépendance vis-à-vis des partis politiques. En montant au fauteuil présidentiel, le speaker a dépouillé l'homme politique et il doit oublier les inimitiés et les querelles de partis pour présider les séances en toute équité. Il doit traiter de la même façon ses anciens partisans et ses anciens adversaires politiques et accorder à tous les députés une égale protection. Il est le gardien du règlement, le dépositaire et le représentant de la loi parlementaire. Il doit l'appliquer et l'interpréter comme un juge pourrait le faire (1). Cela est d'autant plus nécessaire que la coutume est en Angleterre

(1) La comparaison ne doit pas être poussée trop loin. Le speaker à son fauteuil n'est pas dans la même situation qu'un juge sur son siège. La présidence d'une grande assemblée exige des qualités particulières que M. Erskine May, dans son traité des lois et usages du Parlement, définit ainsi : « Malgré tout le prestige dont la tradition l'entoure, le speaker doit sa vraie force à lui-même, à sa rapidité de pensée, à la promptitude de ses décisions, à sa tenue et à ses manières. Il n'a pas le privilège du juge qui entend discuter chaque procès par les avocats des deux parties ; il ne peut, comme les cours de loi, prendre son temps pour prononcer son jugement. Son propre esprit peut seul l'aider à se former une opinion et il faut qu'il émette cette opinion à l'instant même, sans balancer ni hésiter. Il ne faut jamais que le speaker laisse voir qu'il doute de lui-même. C'était l'habitude de M. Denison, avant de donner son opinion, de la faire précéder de ces mots : « Je crois que la Chambre verra, ou je suis sûr que les honorables membres seront de mon avis... » Il en résulta qu'il n'eut jamais sur la Chambre cet empire que tout speaker doit avoir. Il ne se fiait pas assez à lui-même et la Chambre s'en était aperçue ; elle perdait confiance à son tour. Entre elle et lui s'élevaient souvent des dialogues qui ressemblaient beaucoup à des discussions entre maître et disciples. Comme il arrive à tous ceux qui hésitent, son manque de confiance en lui-même le rendait nerveux et irritable, ce qui le faisait peu aimer, surtout par les jeunes membres de l'assemblée. M. Shaw Lefevre avait été le véritable opposé de M. Denison. Sa mémoire était pleine de précédents parlementaires ; il pouvait à tout moment y puiser, et il le faisait avec une grande présence d'esprit. Il ne balançait ni n'hésitait jamais à former ou à exprimer son opinion. Ses décisions étaient exprimées en termes absolus et il les rendait comme s'il n'eût eu d'autre sentiment que celui d'un juge. » Cité par Pierre, *Traité de droit politique*, 1902, p. 1053.

une source importante du droit parlementaire et que l'imprécision de ses règles pourrait être pour un speaker partial l'occasion d'un arbitraire plein de dangers pour la minorité.

Il faut ajouter immédiatement que, jusqu'à ces dernières années, cet arbitraire n'aurait guère eu la possibilité de s'exercer. Le speaker, avant tout homme de la Chambre, était surveillé de très près par la Chambre dans l'exercice de ses fonctions présidentielles. La procédure parlementaire était dirigée par la Chambre elle-même et le speaker n'avait en quelque sorte pour rôle que d'interpréter et d'exprimer la volonté de l'assemblée. Aujourd'hui cela n'est plus tout à fait exact. Des règlements, introduits sous la nécessité de réprimer les troubles provoqués par l'obstruction parlementaire dont nous avons retracé les grandes lignes, sont venus investir le speaker de prérogatives nouvelles et lui ont donné un rôle plus actif à jouer dans le mécanisme de la vie parlementaire. Le speaker peut être ainsi appelé à exercer sur les débats une influence personnelle plus considérable. L'examen détaillé de ses attributions nous permettra de nous en convaincre.

Quelques minutes avant l'heure fixée pour le commencement de la séance, le speaker, précédé du sergent d'armes portant la masse, se rend dans la salle et occupe le fauteuil. Quand les députés sont entrés, le chapelain récite les prières (1), puis le speaker compte les membres présents et, s'ils sont quarante, chiffre qui constitue le quorum, ouvre la séance (2). Dans le cas contraire, il attend que le quorum soit atteint et, s'il ne peut l'être, remet la séance au prochain jour fixé par le règlement (3). Lorsque la séance est com-

(1) Ces prières étaient dites autrefois par le speaker lui-même.

(2) Rules, orders and formes of proceding of the House of Commons, 51.

(3) D'après les nouveaux standing orders de 1902 et 1906, la Chambre des Communes doit se réunir les lundi, mardi, mercredi, jeudi et vendredi. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 260.

mencée, le speaker n'a plus le droit de se préoccuper du quorum, mais dès qu'un membre de la Chambre appelle son attention sur l'insuffisance des membres présents, il est obligé de faire procéder à ce qu'on appelle un « count out ». On pose un sablier sur la table et des sonneries retentissent dans l'enceinte du Parlement. Lorsque le sablier est vidé, le speaker compte les membres présents et, si leur nombre est inférieur à quarante, il est obligé d'ajourner la Chambre au prochain jour, sinon la séance continue.

Comme tous les présidents d'assemblées politiques, le speaker est chargé d'accorder la parole aux députés qui la demandent dans une discussion. La règle traditionnelle, lorsque plusieurs députés se lèvent en même temps pour parler, est que le speaker doit donner la parole à celui qu'il a aperçu le premier. Il retire de cette coutume un pouvoir d'appréciation assez considérable, mais il n'en use pas dans un but politique. Il fait son choix d'après des considérations d'ordre, en tenant compte de l'importance des membres de la Chambre. Le plus souvent, il donnera la préférence à un membre ancien sur un membre nouveau, au chef du gouvernement ou de l'opposition sur un membre ordinaire du parti. S'il y a contestation, la Chambre elle-même peut être appelée à décider quel sera l'orateur qu'elle entendra le premier. Bien qu'il n'y ait pas d'inscription officielle avant la séance pour les discussions, on a dit quelquefois que les « whips » des deux partis (1) préparaient une liste des membres qui désiraient prendre part au débat et que l'œil du speaker était particulièrement clairvoyant pour distinguer, dès qu'ils se lèvent, les députés dont les noms y figurent (2). Mais cela même est une considération d'ordre dont on ne saurait reprocher au speaker de s'inspirer.

(1) On appelle whips dans le langage parlementaire anglais les membres secondaires du parti qui sont chargés de ses intérêts matériels.

(2) Franqueville, *op. cit.*, III, p 87

Les députés qui prennent la parole s'adressent, non à l'assemblée, mais au président et commencent invariablement leurs discours par ces mots : « M. le speaker. » Ils doivent se lever, se découvrir et rester debout pendant toute la durée de leur discours. Quelques règles très simples inspirées par la courtoisie viennent compléter le cérémonial des séances et concourir au respect porté au speaker. Les députés ne doivent jamais passer entre le fauteuil du président et le membre qui parle de l'un des premiers bancs. Ils ne doivent jamais passer non plus entre le président et la masse déposée devant lui sur la table. Enfin les députés qui entrent ou qui sortent doivent se découvrir et saluer le président. Il est, bien entendu, prescrit de garder le silence pendant les séances ; mais dans une assemblée aussi nombreuse que la Chambre des Communes, il est impossible d'obtenir un silence complet. Sauf pendant les discours des grands orateurs, il y a dans la salle un va-et-vient perpétuel et le bruit est à peu près continu (1).

Le speaker doit, dans la tenue de la séance, observer l'ordre du jour qui a été fixé par l'assemblée elle-même. Il doit par conséquent ouvrir successivement la discussion sur les bills et les questions aux ministres (2) que la Chambre a décidé d'examiner. Lorsqu'il s'agit toutefois du dépôt de ces questions qui sont remises par écrit au clerk, le speaker a certains droits. Il peut tout d'abord autoriser la lecture de la question qui, en temps ordinaire, n'est point faite (3). Il peut, à l'inverse, faire modifier le texte des questions et

(1) Lorsqu'il devient excessif, le speaker doit faire des observations à la Chambre. V. notamment Hansard, vol CCX, p. 307.

(2) L'usage de ces questions remonte au milieu du XIXe siècle et il est actuellement très répandu. C'est un moyen pour les députés de mettre en jeu la responsabilité ministérielle.

(3) Standing orders 7 mars 1888 et 29 avril 1902, Moreau et Delpech, *op. cit*, I, p. 264.

même supprimer celles qui lui paraissent inconvenantes. Le 24 mai 1878, un député, M. Kenealy, s'étant plaint d'une suppression de ce genre qui constituait, d'après lui, une violation de privilèges, le speaker affirma son droit et la Chambre lui donna raison (1). Lorsqu'il s'agit au contraire des bills, le speaker n'a qu'un rôle purement mécanique à jouer. Les bills doivent être remis par écrit au clerk qui en lit le texte, et le speaker pose la question : que le bill soit lu une première fois. Cette première lecture n'est qu'une formalité qui est toujours ordonnée. A la seconde lecture seulement, la Chambre se prononce sur le principe de la mesure proposée. S'il est adopté, le speaker quitte le fauteuil et laisse la présidence au chairman qui va diriger les délibérations de la Chambre réunie en comité plénier. C'est dans ce comité qu'a lieu la discussion détaillée du projet de bill (2). A la fin de la séance, le speaker reprend le fauteuil ; le chairman fait à la Chambre un rapport dans lequel il résume la discussion, si elle est terminée, ou, sinon, demande l'autorisation de siéger à nouveau. Lorsque l'examen en comité est fini, le bill est adopté en troisième lecture par la Chambre réunie sous la présidence du speaker. Ordre est ensuite donné au clerk de porter le bill aux Lords et de demander leur concours (3).

Le speaker est également chargé de proclamer les résultats des votes. A la Chambre des Communes, les votes ont lieu en principe par oui ou par non à haute voix. Le speaker les compte et déclare : « Je pense que les oui l'emportent (the ayes ave et) ou que les non l'emportent (the noes ave

(1) Hansard, vol. CCLXX, p. 1409.

(2) Les projets de bills peuvent aussi être renvoyés à des commissions spéciales qui sont nommées soit par la Chambre entière soit par le comité de choix, petit comité désigné par la Chambre au commencement de chaque session.

(3) Anson, *op. cit.*, *Le Parlement*, p. 306.

et). Lorsqu'il s'élève des contestations, il est procédé à un vote par division qui force les députés à sortir de la salle et à se rendre dans un corridor où ils sont comptés au passage. Lorsque le nombre des votants est considérable, ce vote demande une demi-heure environ. La répétition du procédé pouvait être un procédé d'obstruction très efficace. Aussi un standing order du 29 février 1888 est-il venu décider que le speaker peut, s'il estime que la division est réclamée frivolement ou vexatoirement, provoquer un vote de la Chambre par assis et levés. Suivant le résultat, il déclarera ensuite s'il y a lieu ou non de procéder à la division (1).

Enfin le speaker est chargé de prononcer la clôture des séances : mais ici il n'a qu'un rôle mécanique à jouer. Autrefois il n'avait pas le droit d'ajourner la Chambre de sa propre autorité : la séance durait tant que la Chambre elle-même n'avait pas décidé de la terminer (2). Actuellement, d'après les règlements du 8 avril 1902 et du 3 avril 1906, le speaker doit, aux séances des lundi, mardi, mercredi et jeudi, ajourner la Chambre à 11 h. 1/2 du soir sans poser la question (3). Aux séances du vendredi qui commencent à midi et où l'on discute les bills privés (4), le speaker doit lever la séance à 5 h. 1/2 précises. Le speaker n'a ainsi qu'à exécuter le règlement et il est dépourvu sur ce point de tout pouvoir d'appréciation.

(1) Standing order 29 février 1888. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 275; May, *op. cit.*, p. 370.

(2) M. Baring (La Chambre des Communes, *Revue de Belgique*, 15 octobre 1882), raconte à ce sujet une mésaventure qui arriva un jour au speaker Denison. Les députés s'étaient retirés, l'ordre du jour épuisé, sans voter l'ajournement de la Chambre. Le speaker, esclave du devoir, ne crut pas pouvoir quitter son fauteuil avant que quelques députés mandés en toute hâte ne revinssent voter sa libération. V. également Palgrave, *op. cit.*, p. 8.

(3) Standing orders 8 avril 1902 et 3 avril 1906. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, 260 ; May, *op. cit.*, préface de l'édition de 1906.

(4) On appelle bills privés en Angleterre les bills qui sont relatifs à des affaires privées ou à des affaires municipales qui, en France, relèvent de l'administration et du Conseil d'Etat.

*
* *

Tout ceci concerne la marche normale de la procédure parlementaire. Mais il peut se faire que l'ordre soit troublé ou que, pour entraver la marche des affaires, des motions à but purement dilatoire soient présentées par des obstructionnistes. Quels seront les moyens dont pourra disposer le président pour réduire les obstructionnistes et rétablir l'ordre? Avant l'obstruction qui s'est manifestée à la Chambre des Communes vers 1880, le speaker n'avait, on peut le dire, aucuns pouvoirs à ce point de vue. Mais, dans les vingt-cinq dernières années, il a été armé pour la lutte et aujourd'hui il possède des droits assez étendus qui lui permettent d'assurer le bon fonctionnement du Parlement et qui ont contribué à y maintenir l'ordre.

Tout d'abord, si des orateurs s'écartent de l'objet de la discussion, le speaker doit les inviter à rentrer dans la question. S'ils s'y refusent, le speaker, après avoir appelé l'attention de la Chambre sur les paroles prononcées en dehors de la question ou sur les répétitions fastidieuses, peut leur ordonner de cesser leur discours (1). En outre, lorsque le speaker est d'avis qu'une motion d'ajournement du débat ou de la Chambre constitue un abus des règlements et n'a qu'un but dilatoire, il peut refuser de la mettre aux voix et faire voter la Chambre sur la question principale (2). Il avait de plus, d'après le standing order du 27 novembre 1882, le droit de proposer lui-même la clôture du débat lorsqu'il estimait que la question avait été suffisamment discutée. Mais le standing order du 18 mars 1887 a transformé complètement son rôle dans le mécanisme de la clôture en le réduisant à une sorte

(1) Standing orders des 27 novembre 1882 et 28 fév. 1888. V. MOREAU et DELPECH, *op. cit.*, I, p. 271.

(2) Standing orders des 27 novembre 1882 et 28 fév. 1888. MOREAU et DELPECH, *op. cit.*, t. I, p. 273.

de droit de veto (1). La clôture peut être aujourd'hui proposée par tout membre de la Chambre et le speaker doit mettre aux voix la motion « que la question soit actuellement posée », à moins que, dans son opinion, cette motion ne constitue un abus des règlements ou une violation des droits de la minorité (2). En revanche, les standing orders du 17 février 1902 donnent au speaker, en cas de désordre grave, le droit d'ajourner la Chambre de sa propre autorité, sans poser la question, et même de suspendre ses séances pour un temps dont il fixera lui-même la durée (3). Dans l'exercice de toutes ces prérogatives, le speaker possède, on le voit, un large pouvoir d'appréciation. Il n'est plus exclusivement chargé d'exprimer des décisions qui se dégagent elles-mêmes de l'assemblée. Il a désormais un rôle personnel à jouer dans la tenue des séances et, par la façon dont il s'en acquitte, il peut exercer une influence sur la marche des débats.

Une transformation analogue s'est produite en ce qui concerne les pouvoirs disciplinaires du speaker et de la Chambre. Avant 1880, le speaker n'avait en cette matière que des attributions très restreintes ; la Chambre avait au contraire des pouvoirs étendus qui pouvaient aller jusqu'à l'expulsion et l'emprisonnement de ses membres coupables de violation de privilèges. Il y avait dans cette situation un legs de l'époque où le speaker, encore agent de la royauté, était suspect à l'assemblée. Au XVIII[e] et au XIX[e] siècles, cette méfiance avait perdu sa raison d'être, mais le speaker était devenu si complètement l'homme de la Chambre et il était entouré par elle d'un tel respect qu'il n'avait pas besoin, pour rétablir l'ordre, de recourir à des pénalités rigoureuses ; ses paroles et ses observations y suffisaient (4). Dans les cas extrêmes, le speaker

(1) Voir plus haut, chap. I, § IV.

(2) Standing orders des 18 mars 1887, 7 mars 1888, Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, 273 ; May, *op. cit.*, 213-214.

(3) Standing orders 17 fév. 1902, Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 272.

(4) Voici une petite scène parlementaire qui montre jusqu'à quel point les

« nommait » le député indiscipliné, c'est-à-dire l'appelait par son nom, contrairement à l'usage du Parlement anglais d'après lequel les membres doivent être désignés par le nom de leur circonscription. Cette « nomination » était un blâme solennel dont s'emparait immédiatement le premier ministre ou un membre éminent de l'assemblée pour présenter une résolution tendant à soutenir l'autorité de la « chair ». La mesure prise ensuite par la Chambre variait suivant les cas et la gravité des circonstances. Les pouvoirs de la Chambre étaient d'autant plus étendus qu'ils étaient mal délimités (1). Mais, en fait, l'assemblée hésitait à prononcer des pénalités rigoureuses

Anglais sont soucieux de l'autorité du président. A la séance du 24 juillet 1882, pendant que M. O'Donnell a la parole sur une question relative à l'expédition d'Egypte, le speaker fait remarquer que l'honorable membre anticipe sur la discussion d'une motion dont le secrétaire d'Etat pour les Indes a donné avis et il l'invite à rentrer dans la question en discussion.

— M. O'Donnell réplique qu'il n'a pas la plus légère intention d'anticiper sur cette discussion, mais il avoue qu'il est très embarrassant pour un membre de la Chambre de voir le président prédire ce qu'il va dire (*Cris bruyants : à l'ordre*).

M. Gladstone. — Je me lève pour une motion d'ordre afin de signaler les dernières paroles de l'honorable gentleman qui me paraissent de nature à détruire toute autorité. Je propose que ces paroles soient constatées par écrit. L'honorable gentleman a dit que le président a prédit les paroles qu'il allait prononcer et les a condamnées.

Le speaker. — Il me semble que l'opinion actuelle de la Chambre est que ces paroles soient constatées par écrit et j'ai ordonné au clerk de le faire.

M. Gladstone. — Je propose que ces paroles soient prises en considération demain ».

Après une discussion, M. O'Donnell déclare qu'il n'a pas eu l'intention d'insulter le président, mais qu'il a voulu protester énergiquement contre les interruptions habituelles des membres de l'opposition. En présence de ces déclarations, M. Gladstone exprime l'espoir que de telles paroles ne seront plus prononcées et retire sa proposition. V. Franqueville, *op. cit.*, III, p. 92.

(1) On cite souvent à ce propos un mot caractéristique du speaker Onslow : « Je vais vous nommer, disait-il un jour à un député qui troublait l'ordre. — Et qu'en résultera-t-il ? lui demanda celui ci. — Dieu seul le sait, répondit Onslow ».

pour de légères infractions. Il manquait à cette organisation les peines disciplinaires que connaissent et pratiquent tous les parlements pour les violations d'ordre journalières. D'autre part, le speaker dépourvu de toute initiative jouait un rôle vraiment trop effacé dans cette procédure disciplinaire. Les désordres qui allaient se produire à la Chambre des Communes à partir de 1880 allaient montrer la nécessité d'une action disciplinaire plus facile et plus rapide.

Nous ne reviendrons pas sur l'histoire déjà faite des divers règlements qui, en présence des scènes d'obstruction, sont venus augmenter les pouvoirs du speaker (1). Il nous suffira de rappeler ici les moyens dont dispose actuellement le speaker pour rétablir l'ordre dans l'assemblée. D'après les standing orders du 22 novembre 1882 revisés et refondus les 13 et 17 février 1902 (2), lorsqu'un membre trouble l'ordre, le speaker doit, après l'avoir « nommé », poser immédiatement la question « que tel membre soit suspendu de son service dans la Chambre ». La suspension prononcée dure une semaine pour la première fois, quinze jours pour la seconde, un mois pour la troisième et les fois suivantes. Il peut se faire que les membres ainsi suspendus refusent d'obéir à l'ordre que le speaker leur intime de se retirer. Dans ce cas, le speaker « appelle l'attention de la Chambre sur la nécessité de recourir à la force pour obtenir l'obéissance à ses commandements » ; les membres nommés par lui comme ayant refusé d'obéir seront ensuite et sans poser d'autre question suspendus du service de la Chambre pour le reste de la session (3). Voilà donc une pénalité exceptionnellement grave que le speaker va avoir le droit de prononcer seul. Elle suit, il est vrai, une suspension déjà prononcée par la Chambre et n'intervient qu'en cas de résistance du membre frappé qui

(1) Voir *supra*, chap. I, § 4.
(2) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 270.
(3) Standing order 7 mars 1901. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 271.

refuse de se soumettre. Mais, dans un autre cas, le speaker possède un pouvoir d'appréciation plus considérable. En cas de conduite désordonnée, il peut nommer et suspendre un membre pour le reste de la séance, sans consulter la Chambre (1). Il est donc investi d'un droit d'exclusion temporaire que les présidents français actuels eux-mêmes ne possèdent pas.

*
* *

Il n'est plus exact, on le voit d'après tout cela, de dire que le speaker de la Chambre des Communes ne possède qu'une autorité morale et n'a même pas le pouvoir d'être partial. Ce pouvoir. les standing orders de ces dernières années le lui confèrent. Par l'exercice de l'action disciplinaire, par les droits qu'il possède dans la discussion des résolutions soumises à la Chambre, le speaker peut exercer aujourd'hui une action sur la tenue des séances et la marche des débats. S'il devait user de ses pouvoirs dans un intérêt de parti, son caractère traditionnel en serait compromis. Avec son impartialité, son autorité morale disparaîtrait et l'affaiblissement de la fonction serait le résultat des réformes qui ont eu pour but de la renforcer.

De telles conséquences sont-elles à redouter? La réponse à cette question n'est pas facile à faire, car l'avenir du speakership dépend de beaucoup d'éléments qui peuvent exercer une influence divergente. Il dépend tout d'abord du caractère même des hommes qui seront appelés à la présidence. Aussi longtemps que, pénétrés des traditions de leur charge, ils auront le souci de lui maintenir le caractère impartial qui a été le sien jusqu'à aujourd'hui et de rendre in-

(1) Standing order 28 février 1888. MOREAU et DELPECH, *op. cit.*, I, p. 271.

tact à leurs successeurs le dépôt sacré qu'ils ont reçu de leurs devanciers, l'avenir du speakership ne sera pas compromis. Mais, le jour où les speakers oublieraient leur mission traditionnelle, le maintien de l'ordre et la protection des minorités, pour mettre au service de leur parti l'influence dont ils disposent, l'originalité du speakership aurait vécu et la présidence de la Chambre des Communes serait déchue de son antique splendeur morale.

Or les institutions politiques anglaises sont actuellement en train de subir une transformation dont on ne peut prévoir tous les résultats, car elle est celle d'une constitution aristocratique en une démocratie dans laquelle les questions de partis sont appelées à tenir une place de plus en plus considérable. L'action personnelle libre et indépendante des hommes politiques diminue pendant que la majorité, au sein du Parlement et au dehors, exerce une influence toujours plus impérieuse. Le caractère largement représentatif des institutions tend à s'effacer ; le corps électoral fait sentir de plus en plus son action directe sur le Parlement et des publicistes commencent à parler de referendum (1). Il serait téméraire d'affirmer qu'au milieu de tous ces changements le speakership seul restera immuable et que l'esprit de parti, qui se manifeste partout avec plus d'intensité qu'autrefois, ne pénètrera pas un jour en la transformant la vieille institution.

Cela n'est pourtant pas fatal. Le speakership ne date pas d'hier. Il a déjà traversé plusieurs siècles sans modifications appréciables. Il est la représentation de l'assemblée elle-même et ses traditions sont chères à tous les parlementaires anglais. Il faut espérer en leur bon sens et en leur esprit de justice pour maintenir le caractère traditionnel d'une institution qui distingue et honore le Parlement anglais.

(3) Voir sur ces points Lowes Dickinson, *Le développement du Parlement en Angleterre au XIXe siècle*, éd. franç., 1906.

DEUXIÈME PARTIE

LA PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS-UNIS (1)

La Chambre des Représentants des États-Unis possède depuis plus d'un siècle des présidents dont le type présente avec le type du speaker anglais un contraste accusé et violent. En apparence, le speaker de la Chambre des Représentants possède les mêmes attributions que le speaker de la Chambre des Communes auquel il a emprunté son titre, mais en réalité son caractère est complètement différent et son rôle est tout autre. Le speaker américain n'est pas le juge impartial des débats que le speaker anglais doit s'efforcer de réaliser et il n'a pas pour mission de tenir la balance égale entre des partis qui obéissent à la Chambre à des chefs reconnus. Il est, au contraire, homme politique et lui-même chef de parti ; il doit, par conséquent, servir et diriger au fau-

(1) En ce qui concerne cette présidence, nous reconnaissons bien volontiers devoir beaucoup, au point de vue matériel tout au moins, à l'ouvrage de Miss Follett, *The speaker of the House of Représentatives*, New-York, 1896 et 1904. Mais le livre de Miss Follett — dont nous n'avons pas suivi le plan — est long et souvent confus. Notre étude personnelle ne sera donc pas inutile, même pour des lecteurs américains.

teuil présidentiel le parti qui l'a élu et dont il reste le représentant. Cela n'est pas seulement pour lui un droit qu'il trouve dans les traditions de sa charge, c'est une attribution essentielle que les conditions particulières du système de gouvernement américain lui font un devoir d'exercer.

La Constitution américaine est fondée tout entière, en effet, sur le principe de la séparation absolue des pouvoirs exécutif et législatif. Le pouvoir législatif, en théorie au moins, est dépourvu de toute influence sur le pouvoir exécutif. Les ministres ne sont que les agents du président de la République qui les nomme et les révoque en toute liberté sans avoir à s'inspirer des votes des Chambres. A l'inverse, le président de la République n'a pas d'action sur le Congrès et il ne peut ni le dissoudre, ni l'ajourner. Il ne possède même pas, en matière législative, le droit d'initiative ; la Constitution ne lui a laissé qu'une arme défensive, le droit de veto, qui lui permet de s'opposer aux lois votées par les chambres et qui les fait tomber si elles ne réunissent pas ensuite une majorité des deux tiers dans chaque chambre. Un pareil système, qui élevait entre les pouvoirs législatif et exécutif une sorte de muraille empêchant toutes communications et qui dispersait ainsi le pouvoir et l'autorité, n'aurait pu fonctionner et se maintenir si la pratique n'avait introduit des rapports entre les deux pouvoirs que la Constitution ne prévoyait pas et une certaine cohésion dans le gouvernement et la législation qu'elle ne permettait pas d'espérer. L'agent principal de ces rapports extra-constitutionnels, l'organe essentiel de cette concentration des pouvoirs a été précisément le speaker de la Chambre des Représentants.

Les constitutions ont beau proclamer, en effet, la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Elles ne peuvent faire que le pouvoir exécutif, dans l'exécution de sa mission propre, n'ait besoin du pouvoir législatif qui, par ses lois, organise et transforme les services publics et qui accorde les crédits.

Elles ne peuvent faire non plus que le pouvoir législatif ne soit obligé, pour faire des lois, de solliciter des renseignements du pouvoir législatif et de lui demander des conseils. D'un autre côté, il est difficile de maintenir une assemblée qui représente la nation dans un rôle exclusivement législatif et de lui interdire toute immixtion dans le domaine de la politique générale. Le développement de la Constitution des États-Unis nous en offre une preuve certaine. A la Chambre des Représentants, pour nous en tenir à elle, il s'est établi de bonne heure, dans les comités de la Chambre, des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif qui ont eu pour résultat un contrôle très étroit et même un certain empiètement du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Ce contrôle n'est ni aussi simple, ni aussi clair que celui exercé par une chambre entière sur un gouvernement responsable devant elle. Il n'est pourtant pas aussi incohérent qu'on pourrait le croire. Ces comités ne sont pas en effet choisis au hasard ; ils sont nommés par le speaker de la Chambre qui peut ainsi introduire un peu d'unité dans ce système composite et donner le branle à la machine parlementaire. De cette attribution résulte dès lors pour le speaker une influence extraordinaire et sa nomination, d'où dépendra, au début de chaque Congrès, la nomination et la politique des comités, présente une importance capitale.

Mais en outre le speaker a été de bonne heure obligé de réagir contre les conséquences du système qui, en enlevant au pouvoir le plus compétent le droit de proposer les lois et de les faire voter, disperse ce droit entre tous les membres irresponsables d'une nombreuse assemblée. Pour introduire quelque cohésion dans la législation, pour permettre le vote des lois nécessaires ou utiles au pays, le speaker s'est servi de tous les moyens qui étaient en son pouvoir, des droits qu'il possédait comme membre de la Chambre, des droits qu'il possédait comme président et même de ceux qu'il ne

possédait pas, mais que l'imprécision des règles parlementaires lui a permis de s'octroyer. Il l'a fait, non pas en cachette, comme quelqu'un qui commet un acte dont il a honte, mais ouvertement et publiquement en quelque sorte, dans l'intérêt même de la Chambre et de la nation.

Sans doute, cet intérêt a été identifié par lui avec celui de son parti, mais cela même était fatal et nécessaire. Si le speaker voulait en effet agir en homme politique, il devait forcément défendre le programme qui était le sien avant de monter au fauteuil et rester encadré dans son parti, soit à la tête, soit au milieu de ses troupes, suivant son tempérament personnel. Sa fidélité à ce parti était donc la condition même de son pouvoir comme homme politique. D'un autre côté, les prérogatives qu'il retirait de sa situation présidentielle lui permettaient seules d'établir et d'exercer son influence comme chef de parti. De la sorte, les deux qualités de président et d'homme de parti se sont trouvées réunies et fondues en lui. Le speaker, en montant au fauteuil présidentiel, a conservé, comme membre de la Chambre, les droits qui lui permettaient de manifester ses opinions et de les défendre. Il a mis en même temps au service de son parti l'influence qu'il retirait soit de la nomination des comités, soit de ses attributions présidentielles proprement dites. Le speakership de la Chambre des Représentants a reçu ainsi un développement qui est un des phénomènes les plus curieux de l'histoire constitutionnelle des États-Unis, et le speaker en a recueilli une situation tout exceptionnelle dans l'histoire de la présidence des assemblées.

Cette situation a dépendu et dépend encore dans une large mesure des qualités personnelles des différents speakers. Nous verrons comment, au commencement du XIXe siècle, un speaker éminent, Henry Clay, a contribué à constituer lui-même le speakership, comment certains de ses successeurs l'ont laissé déchoir et comment, dans des temps plus mo-

dernes, d'autres speakers de valeur, comme Carlisle et Reed, ont redonné un éclat exceptionnel à la fonction. Il y a cependant dans ce développement du speakership quelque chose de fatal qui tient à la transformation nécessaire des institutions constitutionnelles américaines sous l'influence de la coutume. Il faut y voir, en réalité, une réaction contre la dispersion des pouvoirs et l'émiettement de l'autorité voulus et exagérés par la Constitution. Si le speaker a vu son importance croître sans cesse au point qu'il est considéré aujourd'hui comme le véritable leader de son parti, c'est que l'on avait besoin d'un chef et que seul le speaker, par ses prérogatives, a pu devenir ce chef.

On peut donc penser que la situation particulièrement éminente qui a été celle du speaker dans ces dernières années restera la sienne dans l'avenir. Sans doute, il faut tenir compte de l'influence concurrente que peuvent exercer des présidents de la République comme Cleveland, Mac-Kinley ou Roosevelt, qui relèvent leur fonction par leurs qualités et lui donnent un éclat supérieur à celui du speakership. Il faut tenir compte aussi de la tendance qui semble pousser les États-Unis vers une politique extérieure active dans laquelle le pouvoir exécutif aura toujours la première place à tenir. Mais la fonction de speaker a en elle une force propre qui lui assure la durée de son influence. Lorsqu'il s'agit de la politique intérieure, le speaker de la Chambre des Représentants est une autorité avec laquelle le président de la République doit compter et sans laquelle il ne peut rien faire. Si le président gouverne par ses ministres, le speaker dirige ou tout au moins contrôle par ses comités et, dans un conflit entre eux, le dernier mot appartiendrait vraisemblablement au contrôleur.

De quelle façon s'exerce exactement ce contrôle, comment et par quelles prérogatives le speaker établit son empire à la Chambre et en dehors de la Chambre, cette étude va

essayer de l'établir. Mais tout d'abord, il nous faut montrer comment une institution importée d'Angleterre et dont beaucoup de règles, nous le verrons, ont été empruntées à l'Angleterre, a vu se transformer si radicalement son esprit qu'elle est devenue non pas seulement différente mais l'opposé et le contraire du speakership anglais.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES ET DÉVELOPPEMENT DU SPEAKERSHIP

Lorsque la Chambre des Représentants se réunit pour la première fois en 1789, elle fut naturellement amenée à choisir ses règles parlementaires parmi les règles et les coutumes des seules assemblées qui existassent alors, la Chambre des Communes d'Angleterre et les parlements coloniaux américains du xviiie siècle. Ces parlements avaient eux-mêmes emprunté leurs règlements au parlement anglais, mais, tout en conservant les règles formelles des institutions, ils en avaient souvent modifié complètement le caractère. Il en avait été ainsi notamment pour le speakership. A l'Angleterre avaient été empruntés le principe de l'élection du speaker par la Chambre, l'approbation de cette élection par le pouvoir exécutif représenté par le gouverneur (1) et le cérémonial de nomination et d'installation. Mais, de bonne heure, le caractère du speaker des parlements coloniaux avait été différent de celui du speaker anglais.

Cette transformation s'était opérée sous l'action de facteurs d'ordre divers. On sait l'influence qu'ont exercée les croyances religieuses et la discipline ecclésiastique sur la constitution

(1) Il y avait eu d'ailleurs, à ce sujet, différents conflits entre les gouverneurs et les assemblées. V. sur leur histoire et l'organisation du speakership colonial que nous ne pouvons étudier ici. Follett, *op. cit.*, p. 13 et s

des premières sociétés américaines. Les colons, chassés de leur mère-patrie par la persécution religieuse et réunis par une communauté de foi et de sentiments sur un même territoire, ont cherché à faire pénétrer dans la société et l'Etat l'unité morale qui les caractérisait. Ils se trouvaient en même temps transportés dans un pays neuf où tout, les institutions politiques comme l'organisation matérielle, devait être le résultat de leur effort, et ils ont apporté à la constitution de la société et de l'Etat l'activité de leur race excitée par le but prochain à atteindre. Sous l'influence de ces tendances et de cet état d'esprit, les institutions politiques devaient prendre un caractère différent de celui des institutions anglaises. Dans les parlements notamment, on avait besoin d'un chef qui pût donner une impulsion à la machine politique et faire pénétrer partout l'esprit de la majorité de l'assemblée et de la société. Ce chef devait être le speaker du parlement auquel ses prérogatives présidentielles donnaient naturellement cette qualité.

Des considérations d'une autre nature avaient contribué à renforcer la situation du speaker. Les députés représentaient à l'origine moins un Etat qu'une circonscription dont ils étaient en quelque sorte des mandataires (1). Dès lors, les intérêts d'une circonscription auraient été sacrifiés si son représentant devenu speaker avait perdu ses droits comme membre du parlement. Pour assurer à toutes les circonscriptions une égale représentation, le speaker de la Chambre dut donc continuer à prendre part aux délibérations et aux votes de l'assemblée. Mais par là il était en mesure d'exercer sur elle une action politique et, comme il ne voulait pas d'ailleurs priver son parti de son concours, il resta homme de parti tout en devenant président. Son caractère politique fut ainsi très accentué dès le début des parlements coloniaux. Le

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 302-303.

speaker apparut de bonne heure comme le représentant de la majorité de l'assemblée beaucoup plus que celui de l'assemblée tout entière. Mais il n'avait guère à cette époque que des attributions présidentielles et ce n'est qu'exceptionnellement que l'on trouve des règlements lui attribuant la nomination des comités de la Chambre (1).

I

Tel était donc le précédent qui devait exercer l'influence la plus considérable sur le speakership de la Chambre des Représentants. C'était celui que connaissaient le mieux les membres du Congrès réuni en 1789 et ses traditions devaient inspirer les speakers qu'il allait nommer. La Constitution, issue de la convention de Philadelphie de 1787 (2), proclamait le droit de la Chambre de désigner elle-même son président et ses autres officiers (3), mais elle était muette sur les attributions et le rôle de ce président qui allaient dépendre de la coutume et des règlements de l'assemblée. Or le premier Congrès devait, par une résolution du 18 janvier 1790 (4), confier au speaker le soin de nommer les comités de la Chambre qui, à sa première session, avaient été élus par la Chambre elle-même. Bien que ces comités n'eussent

(1) Il en était ainsi notamment en Pennsylvanie, d'après un règlement de 1767. V. Follett, *op. cit.*, p. 15.

(2) Cette convention avait été présidée par George Washington qui, malgré sa qualité de président, avait pris part à toutes les discussions de la Constitution. V. sur cette présidence et celle du Congrès de la confédération de 1774 à 1788 : Follett, *op. cit.*, p. 21 et s. Le président du Congrès de la confédération, qui représentait la confédération vis-à-vis de l'étranger, avait certaines attributions exécutives.

(3) Constitution, chap. I, sect. II, § 5.

(4) *Annals of Congress*, 1er Congr., 2e session, 1056.

pas à cette époque l'importance qu'ils ont prise aujourd'hui, le droit que le règlement conférait ainsi au speaker devait lui permettre de devenir le chef de la majorité lorsqu'il aurait l'énergie et le talent nécessaires à ce rôle que la tradition l'autorisait à tenir.

Cela ne se produisit d'ailleurs pas tout de suite. Les premiers speakers ne furent pas des hommes remarquables et la Chambre comptait du reste à cette époque fort peu de membres distingués. Pourtant, dès la première heure, les speakers prirent un caractère politique et leur élection apparut comme une solennelle manifestation de parti. De la sorte, tous les changements qui se produisaient dans la situation respective des partis avaient leur répercussion sur le speakership de la Chambre des Représentants. En 1793, Mühlenberg, qui avait été le premier speaker de la Chambre, fut élu de nouveau par une petite majorité anti-fédéraliste contre Sedgwick, candidat des fédéralistes. En 1799, les fédéralistes eurent une majorité incontestable et ils élurent Sedgwick qui, sans être le chef de son parti, en était un représentant distingué. Sedgwick fit preuve d'ailleurs d'esprit de parti dans l'exercice de sa fonction et employa l'influence qu'elle lui conférait à faire voter par le Congrès deux actes importants (1). Mais, en 1801, les républicains (2) triomphèrent et ils s'empressèrent de remplacer au speakership Sedgwick par un membre de leur parti, Nathaniel Macon, de la Caroline du Nord. Macon devait suivre l'exemple de Sedgwick et fut speaker de parti pendant les quatre années qu'il présida le Congrès, avec du reste une grande autorité (3). Pourtant, Macon, pas plus que son prédécesseur

(1) *Annals of Congres.*, 6e Congr., 1re session, p. 534 et 975.

(2) On sait qu'on appelait alors républicains, par opposition aux fédéralistes, défenseurs de la confédération, les partisans des droits des États particuliers de l'Union.

(3) V. sur Macon, Follett, *op. cit.*, p. 68 et s.

Sedgwick et que son successeur, Varnum, ne tint le rôle de leader de son parti. Il faut arriver au speakership de Clay pour apercevoir le speaker sous ce nouveau jour.

*
* *

Henry Clay fut élu en 1811 par une majorité de républicains partisans d'une politique extérieure plus vigoureuse et mécontents de l'inertie du président de la République, Madison. On parlait à ce moment d'une guerre avec l'Angleterre et, dans cette période critique, il était nécessaire d'avoir un chef. Clay était déjà considéré à cette époque comme le leader de son parti et il fut élu speaker à raison de cette qualité de leader. Par ses qualités et ses défauts, Clay allait donner un grand éclat à sa fonction et placer très haut le speakership. Un de ses biographes (1) l'a qualifié de « meilleur représentant du caractère national ». En tout cas, Clay possédait l'activité ingénieuse et pratique de sa race et il y joignait une habileté et un charme personnels qui devaient l'aider à établir son empire.

Dès le moment où il prit possession du siège de speaker, Clay manifesta son intention de faire du speakership une fonction politique. Il avait déclaré qu'en devenant président il entendait garder ses droits de membre de la Chambre et il devait en effet en user fréquemment. Il exerça dans toutes les occasions son droit de vote et, dans de nombreuses circonstances, il prit part aux discussions de l'assemblée. Il ne paraît toutefois avoir pris la parole comme député que lorsque la Chambre était réunie en comité plénier (2) ; mais la Chambre renvoyait les affaires les plus importantes au comité plénier pour permettre à son président d'intervenir et l'on

(1) Anderson, *Life of Clay*, 37.
(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 75.

voit même quelquefois Clay remercier l'assemblée de cette attention (1). Dans la présidence des débats, Clay n'hésita pas à mettre son influence au service de son parti, et il continua à le diriger du haut du fauteuil présidentiel. Il fut même souvent très arbitraire dans ses décisions, et cependant jamais il ne fut désavoué par la Chambre. Il dominait l'assemblée et maîtrisait même ses ennemis par son sang-froid et son tact. Il avait d'instinct l'art de conduire les débats et il excellait à poser les questions et à débrouiller les discussions. Bien qu'il se fut montré homme de parti dans la nomination des comités et de leurs présidents, on ne l'accusa pourtant pas d'avoir abusé de ses pouvoirs. Il avait en somme l'art de servir ses amis sans se rendre odieux à ses adversaires. Avec cette habile manière de procéder, il réussit à donner au speakership un caractère à la fois personnel et national qui ne devait pas être oublié et qui, avec des interruptions partielles, devait rester définitivement le sien (2).

Clay ne devait pas se borner à faire sentir son influence à la Chambre et à en être le leader législatif en même temps que le speaker. Il devait également exercer une action sur le gouvernement et sur la marche des affaires extérieures. Au commencement de son speakership, il était partisan d'une politique belliqueuse et ce fut à son influence que fut due la guerre de 1812 avec l'Angleterre. Après la guerre, Clay fut nommé membre de la commission chargée de négocier le traité de paix et, grâce à l'influence exercée sur le président Madison, devint en réalité le vrai maître de la politique extérieure (3).

Avec l'avènement du président Monroe, en 1817, les choses changèrent de face. Monroe, actif et énergique, n'était pas disposé à supporter l'immixtion dans le pouvoir exécutif du

(1) V. *Annals of Congress*, 12e Congr., 2e sess., p. 659.
(2) V. sur Clay, Follett, *op. cit.*, p. 70-82.
(3) V. Follett, *op. cit.*, p. 77.

speaker de la Chambre des Représentants, et un véritable conflit de suprématie s'engagea entre les deux présidents. Clay prit l'initiative de mesures qui furent adoptées malgré le veto de Monroe et dont certaines constituaient un véritable empiètement sur le pouvoir exécutif (1). Mais, en 1820, il résigna volontairement ses fonctions et fut remplacé par Taylor ami du président Monroe. La lutte continua d'ailleurs. En 1823, Clay fut renommé speaker et, en 1825, concourut à la nomination de John Quincy Adams à la présidence de la République. L'hostilité de Clay et de Monroe contribua à la division du parti républicain resté un instant maître du champ de bataille après la disparition du parti fédéraliste. Le parti républicain devait se scinder en deux groupes, dont l'un conserva, sous le nom de démocrate, les traditions du parti, et dont l'autre, sous le nom de parti whig, devait reprendre une partie des idées des anciens fédéralistes, notamment au point de vue économique. Clay devait en être un des principaux chefs.

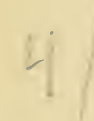
* * *

Le speakership de la Chambre des Représentants perdit avec Clay, devenu secrétaire d'Etat en 1825, l'éclat que celui-ci lui avait prêté. Les successeurs de Clay étaient loin de le valoir et ils laissèrent un peu déchoir la fonction. Le speaker Stevenson, qui occupa le siège présidentiel de 1827 à 1834, fut un simple instrument entre les mains du président Jackson dont la valeur rehaussait au contraire la présidence de la République. Mais le caractère politique du speakership resta le même. Stevenson fut un speaker très partial dans la direction des débats et le choix des comités (2) et il s'attira

(1) V. FOLLETT, *op. cit*., p. 78-79.
(2) V. FOLLETT, *op. cit*., p. 84 et s.

même des inimitiés par ses abus de pouvoir. En 1832, alors que la Chambre était également divisée sur la question de savoir si elle nommerait elle-même un comité spécial, Stevenson n'hésita pas à trancher par son propre vote la question en faveur du speaker, se réservant ainsi à lui-même la nomination du comité (1). Les successeurs de Stevenson, Bell et Polk, furent également des speakers de partis, élus par un parti (2).

Vers le milieu du XIX[e] siècle, le caractère politique du speakership s'atténue un peu ou plutôt, sous l'influence de la grande question de l'esclavage, les partis se brouillent et se mêlent et l'on assiste à des coalitions et à des unions temporaires. En 1839, une union des whigs et des démocrates amena de la sorte l'élection du speaker Hunter qui se prétendit indépendant et déclara qu'il n'avait pas de préférences politiques. C'était du reste un homme de second plan (3), de même que les speakers des Congrès suivants qui furent de simples outils dans les mains des leaders de partis. En 1857, la Chambre des Représentants eut un speaker distingué en la personne de Winthrop, élu grâce à l'appui du parti whig et aussi à raison de son attitude anti-esclavagiste. Winthrop, qui avait présidé pendant longtemps la Chambre des Représentants du Massachussetts, révéla à la présidence du Congrès des qualités de décision et en même temps de prudence qui lui attirèrent la sympathie de toute la Chambre. Tout en restant homme politique, conformément à la tradition de sa charge, il chercha à concilier avec ses de-



(1) *Congr. Debates*, 22[e] Congr., 1[re] sess., 2128-2129.

(2) Quand Polk quitta le speakership, la motion de remerciements qui lui fut adressée, suivant la tradition anglaise, réunit seulement 94 oui contre 57 non. Polk devint président de la République en 1845. V. sur son speakership, FOLLETT, *op. cit.*, p. 86 et s.

(3) JOHN QUINCY ADAMS, dans ses *Mémoires* (X, p. 379), le qualifie de « speaker à bon cœur, mais tête faible ».

voirs envers son parti ses devoirs parlementaires et, sur le siège, traita de la même façon ses amis et ses adversaires politiques (1). Malgré cela, ou peut-être à cause de cela, Winthrop fut battu à l'élection de 1849 et remplacé par Cobb qui n'imita pas son attitude et devait être speaker de parti.

II

Après la guerre de sécession, le speakership devait recevoir un nouveau développement et son caractère politique devait s'accentuer encore. Le parti républicain, qui venait de se constituer sur les ruines de l'ancien parti whig, possédait au Congrès une majorité assez considérable qui devait rendre les pouvoirs du speaker plus faciles à exercer. Le speaker Grow, élu en 1861, introduisit la règle que le speaker pouvait participer aux travaux de la Chambre, même quand elle n'était pas réunie en comité, et il quitta souvent son siège pour prendre part aux délibérations et prononcer des discours à la Chambre (2). Le speaker Colfax, qui occupa le siège présidentiel de 1863 à 1869, revendiqua, tout comme son prédécesseur, ses droits de député (3) et manifesta en outre l'intention d'être le leader de son parti en même temps que le président de la Chambre (4). C'est sous le speakership de

(1) V. sur Winthrop, Follett, *op. cit.*, p. 90 et s.

(2) V. notamment séance du 21 février 18(6)2 où Grow parla sur le homestead bill. *Congress. Globe*, 37e Congrès, 2e session, 909.

(3) A la séance du 8 avril 1864, Colfax affirma sa double qualité de speaker et de membre de l'Etat d'Indiana. *Congr. Globe*, 38e Congr., 1re session, 1505, 1546.

(4) Il prit notamment ce caractère de leader en traçant un programme de travail à l'ouverture du 39e Congrès. V. Moore, *Life of Colfax*, 178.

Colfax qu'eut lieu la lutte du Congrès et du président Johnson, mais les esprits étaient assez surexcités pour que Colfax eut personnellement peu à faire dans ce conflit.

De 1869 à 1875, l'autorité dont jouit le speakership fut due en grande partie à l'influence personnelle de Blaine qui était doué de grandes qualités présidentielles et qui mit son talent et son influence au service du parti républicain. Blaine avait du reste reconnu officiellement que le speaker, choisi par un parti, était le représentant de ce parti et devait une fidélité absolue à sa politique et à ses principes (1). A la Chambre, il devait user avec une grande rigueur du droit de reconnaissance qui, d'après les traditions parlementaires américaines, appartient au speaker (2). Grâce à lui, il put exercer une action énergique sur la présentation des résolutions et s'opposer même à la présentation de certains bills en refusant d'accorder la parole aux membres qui les proposaient. On l'a accusé d'avoir formé ses comités dans un esprit un peu mesquin, mais il n'est pas sûr que le reproche soit justifié, car la Chambre était, à cette époque, très pauvre en hommes de valeur (3).

Au 44e Congrès, en 1875, la majorité passa pour la première fois, depuis la guerre, au parti démocrate, et des speakers démocrates occupèrent le fauteuil présidentiel. L'un d'eux, Randall, fit preuve de fermeté et de discrétion et gagna même l'estime de ses adversaires politiques lors de la proclamation de l'élection du président Hayes. Il combattit l'obstruction qui s'était manifestée au Congrès dans cette circonstance et fit adopter par la Chambre les propositions de la commission électorale de 1877 (4). Le speakership de

(1) V. *Congr. Globe*, 46e Congr., 1re sess., 6. Blaine ajoutait, il est vrai, que le speaker tomberait au-dessous de sa fonction s'il oubliait qu'il a aussi des devoirs envers la minorité.

(2) V. *infra*, chap. IV, § III.

(3) V. pour plus de détails sur Blaine. Follett, *op. cit.*, p. 103 et s.

(4) V. Follett, *op. cit.*, p. 110 et s.

Randall se termina par l'échec de son parti aux élections de 1880, mais, quelques années après, les démocrates revenaient au pouvoir et, en 1883, élisaient Carlisle qui allait marquer le speakership d'un cachet personnel.

III

Jusqu'à cette époque on avait considéré le speaker un peu comme le serviteur en même temps que l'organe de la majorité de l'assemblée. En 1872, la *Nation* contenait cette définition des devoirs du speaker : « Le speaker ne doit jamais oublier que son devoir est, non pas de faire du travail législatif pour la Chambre ou même sans la Chambre, mais de guider la Chambre dans son travail conformément aux désirs de la majorité (1). » Le speaker Randall disait lui-même, à l'ouverture de la 2e session du 44e Congrès : « Dans l'exercice des pouvoirs parlementaires du siège, ce sera mon devoir et mon plaisir de conformer les nominations des comités aux opinions et aux désirs de la Chambre sur chaque question présentée. Je me considère en effet comme étant simplement la voix de la Chambre elle-même (2). » En traduisant le mot Chambre par celui de majorité, la définition était exacte et elle correspondait bien à la conception que l'on avait de la fonction de speaker sous la présidence de Randall et de ses prédécesseurs.

A partir de 1883, cette conception se modifie et le speakership reçoit un développement qui devait encore rehausser la fonction. L'influence personnelle de speakers de

(1) *Nation*, XXXIII, p. 447.
(2) *Congr. Record*, 44e Congrès, 2e sess., 6.

talent, comme Carlisle et son successeur Reed, en fut la principale cause, mais elle en fut un peu la cause occasionnelle, car le speakership tirait des conditions particulières dans lesquelles il s'exerçait une force qui, un jour ou l'autre, devait amener son développement extrême. La dispersion des pouvoirs et le défaut d'unité qui étaient le résultat du système constitutionnel et du système réglementaire des comités devaient faire sentir leurs inconvénients le jour où, avec l'extension de l'Union et le développement de la législation, le Congrès aurait à faire face à une besogne législative considérable et compliquée. Quand ce jour est arrivé, le speaker a été obligé d'obvier à ces inconvénients en se servant de tous ses pouvoirs pour introduire un peu d'unité dans la législation et guider le Congrès dans le travail législatif qui s'offrait à lui. A la masse des députés sans chefs reconnus autres que les présidents des comités, qui se réunissaient de deux ans en deux ans à Washington pour former un nouveau Congrès, il fallait un chef. Ce chef, le speaker devait l'être presque fatalement par son influence dans le parti et les pouvoirs qu'il retirait de ses prérogatives présidentielles. Il l'a été dès que des speakers résolus et énergiques se sont décidés à jouer ce rôle de leader qui manquait au système et dont le besoin se faisait sentir.

Le premier de ces speakers a été Carlisle qui occupa le siège présidentiel pendant six ans, de 1883 à 1889, jusqu'à ce que la majorité eut passé à la Chambre du côté des républicains. Carlisle, dès qu'il fut élu, manifesta dans ses discours l'intention de diriger la Chambre et de suivre une politique personnelle qui ferait de lui le chef de son parti et non plus son serviteur. Par là, Carlisle était amené à dégager un peu le speakership des questions de partis qui avaient été les principales préoccupations de ses prédécesseurs. Il posa en principe que les pouvoirs du speaker devaient être em-

ployés, non à distribuer des faveurs dans une proportion inégale entre la majorité et la minorité, mais à guider la Chambre d'une façon plus juste et plus impartiale dans l'intérêt supérieur du pays. Carlisle retrouvait ainsi une indépendance personnelle que, depuis Henry Clay, les speakers n'avaient plus connue. Il se réservait le droit de penser et d'agir non pas contre mais à côté de son parti, ou plutôt il cherchait à agir pour lui au lieu de se laisser mener par lui. Cette politique personnelle se manifesta tout d'abord dans la nomination des comités qui, sur les principales questions discutées au Congrès, reflétèrent les vues et les sentiments de Carlisle. Elle se manifesta également aux séances de la Chambre où Carlisle exerça d'une façon nouvelle et plus indépendante le droit de reconnaissance, refusant même la parole aux membres de la majorité quand il était hostile à leurs propositions (1). De la sorte, Carlisle éleva le speaker au-dessus de son parti et des présidents des comités qui jusque là en avaient été les leaders. Il en devint lui-même le leader et dirigea pendant six ans le travail de la Chambre avec un bonheur complet et une popularité qui assura deux fois sa réélection, malgré la concurrence d'un rival dangereux, Reed, qui allait être son successeur au 51e Congrès.

En 1888, les républicains avaient obtenu un succès complet aux élections qui eurent lieu cette année là pour la Chambre des Représentants, le Sénat et la présidence de la République. Un membre assez effacé du parti, Harrison, avait été élu président de la République et, en 1889, lors de la réunion du Congrès issu des élections de 1888, Reed fut élu speaker par 166 voix contre 154 à Carlisle candidat des démocrates. Reed, de caractère énergique et de tempérament autoritaire, allait reprendre à son profit la politique personnelle de son prédécesseur et renforcer le nouveau caractère du speaker-

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 115.

ship. Son attitude vis-à-vis du parti républicain fut la même que celle de Carlisle vis-à-vis du parti démocrate. Dès les premiers jours, il chercha à le diriger et il agit en toutes circonstances avec une indépendance et une liberté d'allures qui fit dire de lui : « Reed est assis sur son fauteuil avec les pieds sur le parti républicain (1). »

Un fait capital, la reconnaissance officielle du contrôle du comité des règlements sur l'ordre des affaires, vint augmenter encore l'autorité du speaker et réaliser une véritable concentration des pouvoirs entre ses mains. Jusqu'en 1889, il n'y avait pas d'autorité dans le Congrès qui eut le droit d'établir un ordre entre les bills renvoyés aux comités, en vue de leur discussion à la Chambre. Pour remédier à l'incohérence du hasard, le comité des règlements s'était attribué un certain contrôle sur l'ordre de discussion. Le 51e Congrès reconnut et réglementa cette pratique qui devait être également consacrée par les Congrès suivants. Or le speaker est le président et le membre le plus influent du comité des règlements, qui comprend avec lui deux membres de la majorité, simples assistants, et deux membres de la minorité, véritables figurants (2). L'abdication des droits de la Chambre entre les mains du comité des règlements est donc, en réalité, une abdication entre les mains du speaker et c'est lui qui règne sur la Chambre sous le nom du comité. Par son intermédiaire, le speaker peut entraver les bills auxquels il est hostile en les empêchant d'arriver en discussion ; il peut, au contraire, favoriser les bills qu'il estime devoir aboutir, et ainsi il est désormais en mesure d'exercer une action positive. De lui dépend en réalité le mouvement législatif d'un Congrès ; à lui revient la responsabilité du succès ou de l'échec d'une législature.

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 117.
(2) V. *infra*, chap. VI.

A un autre point de vue, les pouvoirs du speaker furent augmentés sous le speakership de Reed. Les républicains n'avaient qu'une petite majorité au 51e Congrès et Reed eut à lutter contre une véritable obstruction des démocrates qui, par le dépôt de motions dilatoires et le refus de voter, entravaient la marche des affaires et rendaient impossible le travail législatif. En cette circonstance, Reed se révéla homme d'action et d'initiative et prit sur lui la responsabilité de mesures, dont la légalité était tout au moins contestable, mais qui eurent pour résultat de paralyser à son tour l'opposition démocrate (1). La majorité du Congrès lui donna un bill d'indemnité en consacrant par ses règlements les décisions de son président sur les motions dilatoires et le quorum, et, malgré les modifications passagères que les Congrès suivants firent subir à ces règlements, il en est résulté pour le speaker un pouvoir d'appréciation et d'arbitraire plus considérable encore dans la direction des débats (2).

Les démocrates ne pouvaient oublier l'attitude de Reed vis-à-vis de leur parti au 51e Congrès et lorsqu'au 52e Congrès ils eurent une assez forte majorité, ils s'empressèrent de remplacer Reed par un membre éminent de leur parti, Crisp. La situation du speaker devait d'ailleurs rester la même aux 52e et 53e Congrès, et Crisp, bien qu'avec une moindre influence, continua la politique de ses prédécesseurs (3). Il aspira à jouer comme eux un rôle personnel et ne suivit pas exclusivement les suggestions de son parti qui, à ce moment, se trouvait du reste divisé. Crisp, quoique élu contre Reed à une grosse majorité, avait été en effet très discuté dans les réunions du parti démocrate qui avaient précédé l'élection, et il avait été désigné contre un ami personnel du président Cleveland, M. Mills du Texas. Sur beaucoup de points, Crisp ne parta-

(1) V. sur cette obstruction et la conduite de Reed, *infra*, ch. IV, § IV.
(2) V. *infra*, chap. IV, § IV.
(3) V. Follett, *op. cit.*, p. 118.

geait pas les idées de Cleveland et, à ce point de vue, la situation du président de la République était toute différente de ce qu'elle avait été pendant sa première présidence, alors que Carlisle, son ami particulier, occupait le siège de speaker. Telle est l'influence dont dispose le speaker de la Chambre et la façon dont il peut aider ou gêner le chef du pouvoir exécutif.

Les divisions des démocrates amenèrent leur échec aux élections de 1894 et en 1895 Reed occupa de nouveau le speakership où il maintint et fortifia encore sa situation de leader du parti républicain. Pendant la première partie de ce nouveau speakership, sa position fut d'autant plus éminente que, le parti démocrate tenant encore la présidence de la République et la présidence du Sénat, Reed se trouvait, à la tête des grands pouvoirs publics, le seul représentant du parti républicain. Reed songeait du reste à ce moment à la présidence de la République et employait son influence de speaker à préparer sa candidature. Il l'employa notamment pour faire réduire des crédits qu'il estimait exagérés et il en résulta quelques tiraillements entre lui et certains membres de son parti (1). Pendant ce second speakership, Reed avait pris du reste une allure autoritaire encore plus accentuée. Il se considérait comme le guide et le maître de la Chambre, entendait la gouverner à sa guise et employait quelques fidèles disciples, qui étaient ses lieutenants disciplinés, à triompher des résistances individuelles qui se produisaient (2).

(1) V *Revue politique et parlementaire*, 1896, t. VIII. Chr. polit. Etats-Unis.

(2) Le speaker actuel, Joseph Cannon, avait été un de ces lieutenants de Reed pour lequel il professait une grande admiration, tout en trouvant sa manière un peu trop impérieuse : « Reed, a-t-il dit un jour, était un des plus grands guides que j'aie connus. On le considérait comme poussant devant lui la Chambre. Rien ne pouvait résister à sa volonté impérieuse Nous étions chargés d'exécuter ses volontés et une des besognes les plus dures de ma carrière a été de ramener les députés, même par la contrainte. Reed était un grand homme, mais il avait le défaut de ne pas se tenir assez rapproché des députés. » *The American Monthly Review of Reviews*, décembre 1903.

Malgré les qualités qui faisaient de lui un chef, malgré les services rendus à la cause républicaine, Reed vit préférer la candidature de Mac-Kinley à la sienne, et il dut s'effacer devant ce concurrent dont le caractère moins accentué rendait peut-être plus facile le succès. Reed continua d'ailleurs à servir loyalement son parti et, au mois de mars 1897, son attitude énergique et décidée amena le vote rapide du tarif douanier Dingley actuellement en vigueur (1). Il ne partageait pourtant pas toutes les idées du président Mac-Kinley et n'était guère partisan du mouvement d'expansion qui allait tourner le parti républicain et avec lui le gouvernement de l'Union vers les questions extérieures et la politique coloniale.

*
* *

Dans cette nouvelle phase de la politique des Etats-Unis, le speaker de la Chambre des Représentants devait naturellement jouer un rôle moins important. Toutes les fois que l'activité d'un pays est tournée vers les questions extérieures, la prédominance du pouvoir exécutif est assurée sur le pouvoir législatif, et l'influence du chef du gouvernement doit l'emporter sur celle du représentant du pouvoir législatif. Dans ces dernières années, la présidence de la République s'est trouvée du reste confiée à des hommes énergiques et intelligents qui lui ont donné un éclat qu'elle n'avait plus eu depuis longtemps. On a écrit un livre pour démontrer que

(1) Le Congrès était convoqué en session extraordinaire pour le 15 mars et la revision du tarif douanier était le seul but de la réunion. Pour empêcher que l'on s'occupât d'autre chose, Reed s'abstint de nommer les comités autres que ceux nécessaires à la revision du tarif. Le bill sur le tarif fut adopté le 31 mars par la Chambre, et, pendant que le Sénat l'examinait, Reed ajourna la Chambre de trois jours en trois jours, conformément à la Constitution.

le gouvernement des Etats-Unis était en réalité un gouvernement par les comités du Congrès, un gouvernement congressionnel, dont le speaker serait le chef (1). Cela n'est plus tout à fait vrai aujourd'hui où les présidents de la République ont retrouvé le secret de diriger eux-mêmes le pays.

Mais ce qui reste vrai, c'est que, si le speaker ne gouverne pas à proprement parler, il exerce, par l'intermédiaire des comités de la Chambre, un contrôle sur le pouvoir exécutif qui, pour être secret, n'en est pas moins rigoureux et qui n'est pas une des moindres causes de ses pouvoirs extraordinaires. Ce qui reste vrai également, c'est que le speaker continue à tenir le rôle de leader de son parti et à diriger le travail législatif de la Chambre. Les successeurs républicains de Reed, Henderson et Cannon, n'ont fait sur ce point que suivre son exemple bien qu'avec une manière un peu différente provenant des différences de caractère (2). Le pays commence à se douter, par conséquent, que le speaker est cause dans une large mesure du succès ou de l'échec d'une législature, et l'attention se porte de plus en plus sur l'élection et la personne de celui qui tient dans ses mains le sort d'un Congrès. Peut-être le speakership deviendra-t-il ainsi une charge tout à fait éminente qui attirera de plus en plus les hommes de valeur et conduira à la pré-

(1) WILSON, *Congressional Government*, 1884.

(2) Le speaker actuel, Cannon, a déclaré pourtant, dans son premier discours, qu'il se considérait comme le serviteur et non le maître de la Chambre. Mais, jusqu'à présent, les membres de la Chambre n'ont pas remarqué qu'il y eut de grandes différences avec le régime antérieur. Cannon, ancien second de Reed et de Henderson, estime comme eux que la Chambre a besoin d'un leader comme un bateau a besoin d'un capitaine et il s'est toujours préoccupé de lui donner une direction. Sa méthode seulement a été différente de celle de Reed qui ne cherchait pas assez à se maintenir en contact avec les députés : « Il vaut mieux, a dit lui-même Cannon, consulter les députés, découvrir ce qu'ils veulent et alors marcher de l'avant. » V. *The american Monthly Review of Reviews*, déc. 1903.

sidence de la République. En tout cas, le speaker actuel, Joseph Cannon, d'Illinois, un des membres les plus anciens et les plus distingués de la Chambre, ne considère pas le speakership comme le terme de sa carrière. Il est depuis longtemps un président « en puissance » et pourrait bien un jour ou l'autre devenir le candidat du parti républicain à la présidence de la République.

CHAPITRE II

ORGANISATION DU SPEAKERSHIP

L'impression dominante du visiteur étranger qui pénètre pour la première fois à la Chambre des Représentants est celle de la confusion et du défaut de cohésion. Dans une salle immense, située dans l'aile méridionale du Capitole à Washington, à peu près trois fois grande comme la salle de la Chambre des Communes anglaise, se trouvent réunis près de quatre cents députés, groupés au hasard d'un tirage au sort, sans rigoureuses distinctions de partis et sans chefs apparents. Leurs sièges ne sont pas rangés, comme à la Chambre des Communes, de chaque côté d'une allée qui sépare la majorité de la minorité. Ils sont disposés en rangs concentriques et sont tous tournés du côté du président, dont le magnifique fauteuil de marbre est placé sur une plate-forme de marbre faisant saillie dans la salle (1). Ainsi le président est en quelque sorte le centre de l'assemblée et comme le trait d'union de ses membres. Il n'y a pas en effet dans la salle un banc des ministres, comme dans les assemblées européennes, car les ministres ne font pas partie de l'assemblée et ne peuvent y pénétrer. Il n'y a pas davantage de place réservée aux chefs de partis, car, si aux Etats-

(1) V. Bryce, *La République américaine*, éd. française, t. I, p. 209.

Unis, les partis sont fortement organisés, ils n'ont pas au Congrès de leaders attitrés chargés de les guider et de leur donner le mot d'ordre en toutes circonstances. Les débats du Congrès n'exigent pas d'ailleurs une organisation disciplinée des partis politiques. De ses votes ne dépend pas le sort du gouvernement et, sauf lorsqu'il s'agit d'une mesure législative importante, à laquelle est lié le sort d'un parti, les membres du parti restent libres de voter à leur guise.

Aussi les débats du Congrès ne présentent-ils pas l'allure théâtrale qu'ont prise les débats des assemblées européennes et leur aspect animé. En général, ils ne sont pas intéressants et le public américain ne les suit que de très loin. Des raisons d'ordre physique et architectural contribuent d'ailleurs à ce résultat. A raison même de son immensité, la salle des séances de la Chambre des Représentants est peu propice aux discussions et aux apostrophes. Les orateurs qui, à défaut de tribune, parlent de leur place, comme en Angleterre, éprouvent de grandes difficultés, non pas seulement à se faire écouter, mais à se faire entendre. Au milieu du bruit perpétuel qui s'élève de la salle et des couloirs où les visiteurs promènent leur curiosité indifférente, l'éloquence des députés est mal à l'aise et leurs effets oratoires portent difficilement (1). Il y a d'ailleurs fort peu d'orateurs à la Chambre

(1) M. Bryce (*République américaine*, t. I, p, 210) décrit ainsi l'aspect de la Chambre au travail : « Quand vous entrez, dit-il, votre première impression est une impression de bruit et de tumulte. Les couvercles des pupitres qui s'élèvent et s'abaissent, le grincement des plumes, les battements des mains pour appeler les grooms, les piétinements des pieds, le murmure des conversations sur les bancs et dans les galeries, tout cela fait un vacarme que le président, avec les coups secs de son marteau, ou les orateurs, malgré leurs efforts pour enfler leur voix, ne peuvent que très difficilement dominer... Souvent trois ou quatre membres sont debout en même temps, chacun criant pour appeler l'attention du président ; d'autres, fatigués de rester assis, se lèvent pour se dégourdir... Il est difficile de concevoir des conditions moins favorables pour les orateurs... La salle actuelle est tellement grande que, seul, un organe puissant et bien entraîné

des Représentants. La politique n'attire pas aux États-Unis l'élite de la nation et la masse des Représentants ne dépasse pas une honnête médiocrité. En outre, la Chambre est renouvelée tous les deux ans et son personnel change souvent, car il est de tradition que les sièges de députés ne doivent pas conserver indéfiniment les mêmes occupants. De la sorte, et bien que le nombre des députés soit inférieur à celui des membres de la Chambre des Communes et de la plupart des assemblées européennes, les membres de la Chambre des Représentants forment, plutôt qu'une assemblée disciplinée, une foule sans traditions, sans idées communes et sans chefs reconnus.

Cette foule a pourtant besoin d'une direction et elle est naturellement amenée à la demander au speaker de la

peut la remplir; en outre, la multitude des pupitres et des sièges donne à l'orateur la sensation de s'adresser à un mobilier plutôt qu'à des hommes; très peu, d'ailleurs, de membres présents écoutent les discours; ils restent, il est vrai, dans la salle au lieu de courir à chaque moment dans les couloirs, mais ils sont plus occupés à parler ou à écrire ou bien à lire les journaux qu'à suivre les débats. Il faut bien dire qu'il n'est pas facile de prêter à la discussion une attention soutenue et qu'une voix perçante est seule susceptible d'avoir raison du murmure continu. Souvent, les journaux, en rendant compte d'un discours plus intéressant que d'ordinaire, constatent « que le discours de M. un tel ou un tel a attiré des auditeurs de toutes les parties de la Chambre ». C'est qu'il ne leur était pas possible d'entendre l'orateur de l'endroit où ils étaient assis et qu'ils ont été obligés de quitter leur place pour s'entasser dans les corridors, près de lui .. Les interruptions, les cris de : « au vote! », les réflexions au milieu d'un discours ne sont pas plus fréquentes que dans la Chambre des Communes. Les marques d'approbation sont aussi plus rares. Un battement de mains, des bruits de pupitres qu'on ouvre et qu'on ferme, remplacent les « Ecoutez, écoutez » des Anglais ». M. Bryce conclut un peu plus loin : « Il se dégage de cette assemblée une certaine impression qui n'est pas indigne du pays qu'elle représente. Cette immense salle toute grise, pleine d'un vacarme perpétuel, cette multitude de figures vives et ardentes, ce bruissement incessant de pieds, ce public irrévérencieux qui se tient dans les galeries... tout cela parle à l'imagination du spectateur comme d'une puissante démocratie, destinée dans un siècle à venir former une moitié du monde civilisé, et dont les intérêts se débattent dans cette enceinte. »

Chambre vers qui tous les regards se tournent comme vers le seul homme qui puisse la donner. L'attitude des députés vis-à-vis du speaker fait comprendre qu'il n'est pas seulement leur président, mais leur chef et leur maître, et que de lui dépend, en réalité, le sort de leurs motions et de leurs propositions. Et de fait, le speaker, dont le pouvoir, à la Chambre et en dehors de la Chambre, est fait en grande partie de l'absence d'autres pouvoirs, est bien la seule autorité qui puisse donner une impulsion à un Congrès, introduire de l'ordre dans ses séances et de l'unité dans son œuvre législative. Mais, pour accomplir cette mission, le speaker a besoin de s'appuyer sur un parti dont il cherche à réaliser le programme et dont il prend les principaux membres comme lieutenants. Ainsi le rôle même qu'il doit remplir l'oblige à se montrer homme de parti dans l'exercice de ses fonctions. Il ne faut pas s'étonner dès lors que les considérations de partis soient prédominantes dans le choix du speaker et dans toutes les règles qui concourent à l'organisation de la présidence.

I

La plupart de ces règles ont été empruntées pourtant au Parlement anglais et extérieurement l'organisation du speakership de la Chambre des Représentants ressemble à celle du speakership de la Chambre des Communes. Mais de bonne heure, sous l'action des causes que nous avons rappelées, l'esprit de l'institution a été complètement différent. Tandis qu'à la Chambre des Communes le choix du speaker dépend avant tout de ses qualités personnelles et de son expérience parlementaire, il dépend à la Chambre des Représentants des

considérations politiques et des influences de partis. Sans doute, on tient compte aussi des connaissances parlementaires et des aptitudes présidentielles des candidats. Cela même est une nécessité, car, dans beaucoup de Congrès, la plupart des membres sont ignorants des règlements et, pour que le Congrès puisse travailler utilement, le speaker doit les connaître pour eux. Mais, entre deux candidats de valeur inégale et de partis différents, la majorité de l'assemblée n'hésitera pas et choisira toujours le candidat de son parti encore qu'il soit inférieur au candidat de l'autre parti. On peut même dire que plus grande sera la valeur du candidat de la minorité, plus fort sera l'intérêt de la majorité à lui opposer un concurrent. Il ne saurait être question ici de courtoisie et d'hommage rendu aux qualités de chacun. Le speaker, à raison de ses immenses prérogatives, peut faire beaucoup pour son parti et contre l'autre parti. Il peut faire d'autant plus qu'il est plus capable. Une majorité a donc toujours intérêt à écarter du speakership un adversaire de valeur alors même qu'elle n'aurait qu'un candidat médiocre à lui opposer. Si le travail qui est fait pour elle est ainsi de qualité inférieure, elle empêche tout au moins qu'il n'en soit fait contre elle.

Chaque Congrès choisit donc invariablement son speaker dans les rangs de la majorité, et, dès que les élections législatives sont terminées et que l'on sait de quel côté se trouve la majorité, on sait par là même dans quel parti sera pris le speaker. La question la plus importante, à moins que le Congrès ne soit très divisé, n'est donc pas celle de l'élection du speaker par le Congrès, c'est celle de la désignation du candidat speaker par le parti qui a la majorité. Cette désignation se fait dans ces réunions de partis que les Américains appellent « caucus » et qui ont pour but d'adopter une ligne de conduite sur telle ou telle question. Avant même la réunion d'une nouvelle Chambre, chaque parti entre en « caucus », les titres des divers candidats y sont discutés et

le candidat qui a obtenu la majorité dans le caucus est désormais considéré comme le seul candidat du parti. Tous les membres du parti sont moralement obligés de voter pour lui alors même qu'ils auraient voté en caucus pour un autre candidat.

Les considérations sous l'influence desquelles se fait en caucus le choix du candidat speaker sont d'ailleurs nombreuses et diverses. On tient compte tout d'abord des qualités personnelles des candidats et de leur expérience parlementaire. Ce n'est que tout exceptionnellement que le choix du parti et ensuite de la Chambre s'est porté sur des hommes qui faisaient partie pour la première fois du Congrès (1). Le plus souvent on choisira des hommes qui ont une grande connaissance de la vie parlementaire et qui s'y sont rompus à la présidence des grandes commissions. Les services rendus à la présidence des législatures d'Etats seront également pris en considération. Beaucoup de speakers élus par la Chambre des Représentants avaient été déjà des speakers distingués dans leur Etat (2). Enfin le caractère des candidats sera un des éléments importants du choix du parti. Un speaker actif et énergique est encore plus nécessaire à la majorité du Congrès qu'un speaker au courant de ses règlements (3). C'est donc sur un homme au tempérament résolu que se portera avant tout le choix de la majorité. Si cet homme se trouve en même temps posséder les qualités intellectuelles qui donnent le prestige et l'empire sur les autres hommes, il se trouvera réaliser de bien près l'idéal de la fonction. Il est d'ailleurs de bonne politique de désigner un candidat qui jouisse d'un prestige personnel et qui puisse relever encore

(1) Notamment en 1811, pour Clay, et en 1860, pour Pennington.

(2) V. pour les exemples, Follett, *op. cit.*, p. 33-34.

(3) Colfax, qui fut un speaker distingué, était, paraît-il, ignorant des règles parlementaires et il dut à ses qualités personnelles sa popularité et ses réélections.

la fonction par ses qualités (1). Enfin, si un parti ne possède pas une grosse majorité au Congrès, il sera même habile pour lui de choisir un candidat qui ne soit pas antipathique à la minorité; de la sorte, le speaker élu ne rencontrera pas une trop forte opposition dans l'accomplissement de sa tâche.

Les prérogatives du président sont si importantes et son influence si considérable que d'autres considérations, d'ordre divers, doivent entrer en compte pour sa désignation. A raison du rôle du speaker dans le recrutement des comités du Congrès, d'où dépendra le mouvement législatif, on est obligé de tenir compte des opinions personnelles des candidats sur les principales questions qui devront être discutées dans le Congrès ; on doit tenir compte aussi de leurs relations et de leurs amitiés politiques qui auront une influence sur la désignation par le futur speaker des membres des comités. D'un autre côté, il faut faire entrer en considération les questions d' « Etats » et ménager les intérêts et les susceptibilités des différents Etats qui ont des prétentions au speakership (2). Enfin, il faut souvent tenir compte des intérêts privés. Des comités du Congrès relèvent en effet un grand nombre d'affaires qui concernent des particuliers, des villes ou des corporations ; tous ces intéressés peuvent faire sentir leur influence sur la désignation du futur speaker chef des comités.

Tout cela montre de quelles préoccupations est entouré pour un parti le choix de son candidat speaker, et quelle attention il doit y apporter. Le public qui commence à se

(1) Dans ces dernières années, la situation particulièrement éminente qui a été celle du speaker a été due en grande partie à l'influence personnelle de Reed.

(2) En 1881, la *Nation* disait qu'on ne pouvait songer à un speaker de New-York, parce que cet Etat avait déjà la présidence de la République et deux membres du Cabinet (*Nation*, XXXIII, 428-29). En 1881, les républicains de l'Ouest demandaient que le speaker fût pris dans l'ouest, comme compensation de la perte du président Garfield qui venait d'être assassiné.

douter des pouvoirs extraordinaires du speaker et de l'importance de sa nomination suit avec une attention croissante les diverses phases de cette nomination. La désignation par le parti réuni en caucus en est la première et la plus importante ; mais la dernière est l'élection par le Congrès, et cette élection peut à son tour prendre de l'intérêt et passionner l'opinion quand se trouvent en présence les candidats de deux partis de force numérique à peu près égale.

II

L'élection d'un speaker a toujours lieu dans la première séance d'un nouveau Congrès, c'est-à-dire au mois de décembre qui suit l'année pendant laquelle les membres du Congrès ont été nommés (1). Cette élection est considérée comme devant passer avant toutes les résolutions dont la Chambre pourrait être saisie. En 1876, notamment, le « clerk » déclara que la question de la nomination du speaker était privilégiée et que, tant qu'elle n'aurait pas été résolue, aucune autre question ne pourrait être posée à la Chambre (2). De la sorte, les députés dont l'élection est contestée peuvent prendre part à l'élection du speaker. Il est même arrivé à plusieurs reprises que la Chambre a choisi parmi eux son speaker (3).

L'élection a lieu d'ailleurs suivant un cérémonial assez analogue au cérémonial de l'élection du speaker anglais. Lors

(1) Une Chambre nouvellement élue reste ainsi un an sans organisation et sans président. Elle peut, il est vrai, être convoquée en session extraordinaire, à partir du mois de mars, par le président de la République.

(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 42.

(3) Cela s'est produit notamment pour Carlisle, en 1883.

de la première réunion d'un Congrès, le « clerk » ou greffier de la Chambre maintient l'ordre et dirige les débats qui accompagnent l'élection. Chaque parti fait connaître par l'intermédiaire d'un de ses membres les candidats qu'il a choisis en caucus et l'élection a lieu généralement sans discussion ; tout a été dit en caucus sur les mérites des candidats. Quant à la manière de voter, elle a varié suivant les époques. Jusqu'en 1841, on avait voté par « ballott », c'est-à-dire au scrutin secret. En 1841, on représenta que l'élection du speaker étant un acte essentiellement politique devait se faire par un vote public qui empêcherait les trahisons ou les défections individuelles ; et de 1841 à 1880, on vota en effet « viva voce », à haute voix et publiquement (1). A partir de 1880, on ne trouve plus rien à cet égard dans les règlements de la Chambre. Chaque Congrès est libre, par conséquent, de déterminer la manière dont son président sera élu. Cette élection peut avoir lieu, soit par acclamations, si la majorité est considérable, soit par les procédés de vote usités aux Etats-Unis, c'est-à-dire une division matérielle de l'assemblée analogue au vote par division anglais ou un vote par appel nominal qui est en réalité un vote public. Il n'y a d'ailleurs élection que quand un candidat a réuni la majorité absolue des votants et, lorsque le Congrès est très divisé, on peut être obligé de procéder ainsi à des votes répétés. Dans la première partie du XIXe siècle surtout, où les majorités étaient moins fortes qu'elles ne le sont maintenant, des luttes acharnées et prolongées se sont engagées autour du siège de speaker (2). Depuis la guerre de sécession, l'élection du speaker n'a plus été sérieusement contestée. Toutes les élections se sont faites sur la question de parti et les partis ont toujours eu une

(1) *Congr. Globe*, 27e Congrès, 1re session, p. 2.

(2) V. sur ces luttes et les principales élections contestées ainsi que sur les questions qu'elles ont fait naître, FOLLETT, *op. cit*, p. 51 et s.

majorité suffisante pour faire passer sans difficultés leur candidat.

Dès que le vote est acquis, le clerk proclame le résultat et annonce que le speaker est élu. Le nouveau président est conduit aussitôt à son siège par le membre de son parti qu'il a vaincu en caucus et par le candidat de la minorité, souvenir évident des règles de courtoisie anglaises. Le speaker adresse alors ses remerciements à l'assemblée dans un discours dont l'usage, établi par le premier speaker de la Chambre des Représentants, Mühlenberg (1), a été constamment maintenu. Toutefois, le caractère de ces discours a varié suivant les époques. A l'origine, ils contenaient, comme au Parlement anglais, des formules de remerciements et d'excuses et des déclarations d'impartialité. Depuis le milieu du XIXe siècle, il y est fait moins d'allusions à l'impartialité du président et beaucoup plus aux questions et aux affaires soumises au Congrès. A mesure que les speakers ont pris conscience de leur force et se sont considérés eux-mêmes comme chefs politiques, ils n'ont pas hésité à déclarer, au début de chaque Congrès, la ligne de conduite qu'ils entendaient suivre (2).

Son discours terminé, le speaker prête serment à la Constitution et fait prêter serment aux autres membres de la Chambre. La masse, symbole de son autorité, est placée devant lui sur la table, comme au Parlement anglais. La Chambre est constituée et elle peut commencer ses travaux sans autres formalités (3).

(1) *Annals of Congress.*, 1er Congr., 1re sess., 96.

(2) Colfax, au début du 39e Congrès, a indiqué de la sorte la ligne de conduite à suivre relativement à la « reconstruction ». Randall a dénoncé à la Chambre certains actes inconstitutionnels faits par des fonctionnaires exécutifs. Carlisle, en 1883, a parlé en leader de son parti (*Congr Record.*, 48e Congr., 1re sess., 5.)

(3) Dans les parlements coloniaux du XVIIIe siècle, l'élection du speaker était soumise à l'approbation du pouvoir exécutif, représenté par le gou-

III

Le speaker jouit d'une situation matérielle et morale très élevée. Il ne possède pas le prestige que donne au speaker anglais son caractère éminemment impartial ; mais il a l'autorité que donne la puissance effective et il est entouré du respect que doivent tous les citoyens et tous les fonctionnaires de l'Union à celui qui représente le pouvoir législatif. Matériellement le speaker touche un traitement qui, après avoir subi des augmentations successives (1), est aujourd'hui de 12.000 dollars (60.000 francs), ce qui, aux Etats-Unis, où les salaires des fonctionnaires sont peu élevés, réprésente un traitement important. Au point de vue des préséances, il passe après le vice-président de l'Union et sur le même rang que les juges de la Cour suprême (2). Il est donc officiellement le troisième magistrat des Etats-Unis et, en fait, il en est le second, rival en influence et en autorité du président de la République (3).

verneur. Cette formalité n'aurait pas eu de sens dans une constitution républicaine basée sur l'idée de la séparation des pouvoirs comme la constitution des Etats-Unis.

(1) La dernière, toute récente, est l'œuvre du 59e Congrès, qui a porté de 5 000 à 7.500 dollars les appointements des députés et des sénateurs, et de 8.000 à 12.000 dollars ceux du speaker.

(2) « La société de Washington, dit M. Bryce (*op. cit*, I, p. 208) a été troublée récemment par une réclamation de la femme d'un speaker tendant à obtenir le pas sur les femmes de ces juges (de la Cour suprême). Cette prétention parut si étrange dans un pays démocratique qu'on chercha à arranger l'affaire sans prendre de décision formelle. »

(3) Jusqu'en 1886, le speaker était même désigné pour occuper la présidence de la République en cas de disparition du président et du vice-président. L'acte qui règle aujourd'hui la suppléance du président de la République ne parle plus du speaker.

Le speaker de la Chambre des Représentants doit sa situation exceptionnelle à une autre considération, c'est qu'encore davantage que le speaker de la Chambre des Communes, il est le seul président de l'assemblée. La Constitution et le règlement de la Chambre ne prévoient pas, en effet, de vice-présidence dont les titulaires auraient pour fonction de suppléer le speaker. Le règlement de la Chambre permet bien au speaker de se faire remplacer, mais il lui accorde en même temps le droit de désigner lui-même son suppléant, lorsque son absence ne doit pas durer plus d'un jour ou plus de dix en cas de maladie (1). Lorsque le speaker n'a pas fait de nomination ou que son absence se prolonge pendant plus de dix jours, la Chambre élit un président *pro tempore* qui remplit tous les devoirs parlementaires de la fonction. Cette pratique est assez fréquente, car, à la différence du speaker de la Chambre des Communes, le speaker américain, qui joue un rôle politique actif, est appelé à s'absenter souvent. Mais il n'y a pas dans ces présidents occasionnels et temporaires l'équivalent de vice-présidents, désignés à l'avance, toujours prêts à remplacer le président et conservant leurs fonctions à titre permanent. L'unité qui est le fondement et la raison d'être de la présidence de la Chambre des Représentants a précisément empêché de créer des suppléants au speaker qui, ayant les mêmes droits que lui, auraient pu les exercer dans un esprit différent.

Ce qui fait la force d'un speaker fait aussi sa faiblesse. Tandis que le speaker anglais reste à son poste en dépit de tous les changements qui se produisent dans la composition de l'assemblée, le speaker de la Chambre des Réprésentants, qui a partie liée avec la majorité de l'assemblée, subit les contre-coups de tous les changements de majorités. Lorsque le parti qui l'a élu a perdu la majorité à la Chambre, le speaker

(1) Toutefois, le choix du speaker doit être approuvé par la Chambre. V. MOREAU et DELPECH, *op cit.*, II, p. 137.

se voit dépouiller de son office au profit d'un représentant d'un autre parti. Il n'y a, dans le vote qui le renverse, rien d'offensant pour lui, mais simplement l'application normale et régulière des règles parlementaires américaines. On peut même dire que la chute d'un speaker dont le parti a perdu la majorité est d'autant plus sûre qu'ayant occupé sa fonction avec plus d'éclat et d'autorité il a rendu plus de services à son parti. En 1889, Carlisle, éminent représentant du parti démocrate, a été battu par Reed à seize voix de différence. En 1891, Reed, qui avait rendu de grands services au parti républicain, a été à son tour battu par Crisp et n'est remonté au fauteuil présidentiel qu'en 1895, lorsque les républicains eurent reconquis la majorité qu'ils ont conservée depuis lors. La liste des speakers de la Chambre des Réprésentants donne ainsi une idée très approximative des mouvements de partis et des changements de majorités qui se sont produits au XIXe siècle (1).

Tant que la majorité au Congrès reste la même, le speaker qui est nommé pour la durée d'un Congrès, c'est-à-dire pour deux ans, est généralement réélu. Certains speakers ont été ainsi élus trois à quatre fois et un des plus célèbres, Henry Clay, a été élu six fois, en deux speakerships il est vrai. De la sorte, les speakers qui se sont acquittés avec talent de leurs fonctions les occupent longtemps et peuvent acquérir l'autorité et la connaissance des règlements qui facilitent leur tâche. Depuis 1860, Colfax, Blaine, Randall et Carlisle sont restés chacun six ans au speakership. Reed a présidé également le Congrès pendant six ans, mais avec une interruption de quatre ans au profit de Crisp élu des démocrates. Il peut se faire pourtant qu'un speaker qui s'est montré au dessous de ses fonctions ou qui simplement n'a pas suffisamment contenté son parti ne soit pas réélu (2). Cela s'est déjà produit à dif-

(1) V. cette liste dans FOLLETT, *op. cit.*, p. 335.

(2) D'après les auteurs américains (v. notamment CUSHING, *Law and prac-*

férentes reprises, en 1835, notamment où Bell fut remplacé par Polk et en 1841 où Hunter fut remplacé par White. Depuis la guerre de sécession, il n'y a plus eu d'exemples de speakers ainsi renversés par leur propre parti. Les speakers ont pris d'ailleurs, dans ces dernières années, le caractère de chefs de partis et leur valeur a été bien supérieure à celle des speakers de la première moitié du XIXe siècle.

IV

Lorsque le speaker sort de charge à la fin d'un Congrès, il est d'usage à la Chambre des Représentants, comme à la Chambre des Communes, de lui voter des remerciements qui sont une formalité de courtoisie et un hommage rendu à ses qualités (1). Pourtant il est rare que l'assemblée soit unanime, suivant la tradition anglaise, dans ces motions de remerciements. Précisément parce que le speaker doit, à son poste, servir son parti, il est amené à se rendre désagréable au parti adverse. Aussi arrive-t-il assez souvent que la minorité fasse ses réserves à la fin du Congrès et refuse de s'associer au vote de la majorité. Quand Polk quitta le speakership en 1839, le vote de remerciements qui lui fut adressé réunit 94 oui contre 57 non, opposition qui fut considérée comme élevée (2). De même, à la fin du premier speakership de Reed, en 1891, le parti démocrate refusa en masse

tice of Legislative Assemblies, 1899, p. 117), le speaker, responsable devant son parti, pourrait même être renversé au cours de son mandat par un vote de méfiance. Mais, outre que ce principe paraît contestable, il n'en a jamais été fait d'applications.

(1) V. Cushing, *op cit.*, p. 126.

(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 87.

de s'associer à la motion de remerciements présentée par M. Mac-Kinley qui ne fut votée que par 156 oui contre 118 non et 55 abstentions (1). Reed reconnut d'ailleurs lui-même qu'il avait agi en homme de parti.

Quand la motion de remerciements dans laquelle ne figure souvent pas le mot « impartial » a été adoptée, le speaker exprime à la Chambre sa gratitude pour l'hommage qu'elle vient de lui faire. Il prie les députés d'excuser les incidents qui ont pu se produire, défend sa conduite en invoquant ses doubles devoirs envers la Chambre et envers son parti et adresse ses adieux à l'assemblée. Quand le résultat des élections pour le futur Congrès qui, à cette époque, est déjà connu (2), a été favorable à son parti, le speaker ne fait ainsi qu'une fausse sortie, car il est sûr, à moins de raisons exceptionnelles, de remonter à son poste. Mais quand, au contraire, la majorité a changé, les adieux du speaker sont définitifs, et il ne peut espérer reconquérir son siège qu'à la faveur d'un nouveau changement de majorité.

Le sort des anciens speakers est ainsi tout différent de celui des speakers de la Chambre des Communes qui sortent de charge pour prendre une retraite que la générosité de l'assemblée leur a faite dorée. Les speakers américains, après comme avant leur speakership, restent des hommes politiques qui continuent à lutter pour leur parti et qui peuvent être appelés à d'autres fonctions politiques ou à des charges importantes de l'Etat. Parmi les speakers du XIXe siècle, onze sont devenus sénateurs, cinq ministres, quatre gouverneurs

(1) *Congr. Record.*, 51e Congr., 2e sess., 3,817.

(2) Les élections législatives ont toujours lieu dans les derniers mois de l'année, les années paires. La Chambre issue de ces élections se réunit seulement au mois de décembre de l'année suivante et tient deux sessions, l'une, la session longue qui dure de décembre à juillet ou août, l'autre, la session courte, qui dure de décembre au 4 mars de l'année suivante. A cette époque, on connaît depuis quelques mois le résultat des élections pour le nouveau Congrès.

d'Etats, quatre ont été employés à des missions à l'étranger, plusieurs, dont Clay, ont été candidats malheureux à la présidence ; un seul, Polk, est devenu président de la République (1).

On pourrait s'étonner qu'une charge aussi importante n'ait pas conduit plus fréquemment à la présidence de la République et que celui qui est considéré comme le second personnage de l'Union n'en soit pas devenu plus souvent le premier. En y réfléchissant, il n'y a pourtant là rien que de conforme à la nature des choses. Le speaker, à raison même de sa situation et des prérogatives qu'elle lui confère, est obligé de prendre une attitude nettement accusée qui lui attire souvent les inimitiés du parti adverse et quelquefois même de certains membres de son parti. Il devient ainsi un mauvais candidat à la présidence de la République et se voit préférer, dans les réunions du parti, un homme politique auquel son caractère et son rôle plus effacés permettent de rallier un plus grand nombre de suffrages. M. Bryce, dans un des chapitres de sa *République américaine*, explique pourquoi les grands hommes ne sont pas, en général, choisis présidents (2). C'est pour les mêmes raisons que les speakers de la Chambre des Représentants, bien que beaucoup d'entre eux aient été, sinon de grands hommes, au moins des hommes distingués, n'ont pas jusqu'à présent passé de la présidence de la Chambre à la présidence de l'Union.

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 271.
(2) V. Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 120.

CHAPITRE III

LE SPEAKER MEMBRE DE LA CHAMBRE

Contrairement à la tradition anglaise, d'après laquelle le speaker abandonne ses droits de membre de la Chambre en montant au fauteuil présidentiel, le speaker de la Chambre des Représentants a toujours retenu ses droits de député et s'en est servi pour établir son empire sur l'assemblée. A l'origine, il les a conservés sous l'influence de considérations tenant à la constitution fédérale des Etats-Unis et à la représentation des Etats. Il aurait été en effet contraire à l'égalité qui devait exister entre eux que l'Etat dont un représentant devenait speaker perdît le concours de son influence et de son vote. Mais de bonne heure, les speakers se sont servis de leurs droits de représentants dans un but politique pour continuer à diriger le parti qui les avait élus ; et de la sorte s'est établie la tradition qu'un parti ne se prive pas des services d'un de ses membres en le portant au speakership. Ainsi les membres les plus éminents du parti ont pu être élus présidents sans que leur influence fut perdue pour le parti ; bien, au contraire, leur influence comme député s'est trouvée renforcée de leur influence comme président. Cela a contribué à donner un éclat exceptionnel au speakership de la Chambre des Représentants.

La tradition est donc aujourd'hui que le speaker de la Chambre des Représentants peut agir comme député à la Chambre et en dehors de la Chambre sans que ses fonctions de président lui imposent la moindre réserve. Il continue à occuper dans son parti la place qu'il y tenait avant son élection et figure toujours dans les « caucus » du parti. Il en est même ordinairement le président et il doit prendre l'initiative de leur réunion toutes les fois que l'intérêt du parti l'exige. Il peut de là sorte indiquer en caucus à son parti la ligne politique à suivre dans les circonstances importantes. Mais, en outre, le speaker peut parfaitement agir et parler à la Chambre comme homme politique et guider ainsi officiellement et ouvertement son parti. En fait, il exerce trois droits importants. Il propose des résolutions et des amendements : il intervient dans les débats, et il vote dans une mesure que nous aurons à déterminer.

*
* *

Tout d'abord, le speaker peut agir comme député en prenant l'initiative de résolutions, de bills ou d'amendements à des bills présentés à la Chambre. Il n'a pas seulement le droit qu'ont tous les présidents, sauf le speaker anglais, d'inspirer le travail législatif de la Chambre en soufflant des projets à des amis politiques. Il peut par lui-même déposer des projets sur lesquels il sera obligatoirement délibéré et voté, et l'influence dont il dispose comme président donnera même un intérêt particulier à ces projets qui seront plus que d'autres susceptibles d'aboutir. La tradition sur ce point est ancienne et bien établie. A la convention de Philadelphie, Washington, qui en était le président, déposa plusieurs amendements au projet de constitution (1), et son exemple a été suivi par

(1) V. Madison, *Journal of the federal convention*, 744.

les speakers de la Chambre des Représentants. Clay prit l'initiative d'un grand nombre de mesures législatives, (1) et certains speakers ont proposé, de leur siège même de président, des amendements à des projets discutés par la Chambre (2). Le droit que le speaker possède ainsi, comme député, de présenter des projets de bills lui permet de poursuivre la réalisation du programme législatif qu'il a élaboré comme chef de parti. Il pourrait même devenir une de ses plus importantes prérogatives, si, comme certains l'y poussent (3), le speaker acceptait de jouer en matière législative le rôle d'une sorte de premier ministre chargé de prendre les initiatives nécessaires et responsable du succès d'une législature.

*
* *

Le speaker possède également, d'après les traditions de la Chambre des Représentants, le droit d'intervenir dans les débats de l'assemblée et d'y prononcer des discours. Ici encore, la tradition a été affirmée par Clay qui, pendant son speakership, prit part fréquemment aux délibérations de la Chambre. Toutefois, l'usage, à cette époque, était encore que le speaker ne pouvait prendre la parole comme député que lorsque la Chambre était réunie en comité plénier, sous la présidence d'un chairman ; Clay, malgré le caractère autoritaire de son speakership, ne paraît pas avoir quitté son siège pour intervenir dans les débats de la Chambre (4). Ce n'est qu'à partir de 1860 que l'on trouve des exemples de

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 78-79.

(2) En 1854, notamment, le speaker Linn Boyd annonça de son siège qu'il déposait un amendement au homestead bill, alors en discussion à la Chambre. V. *House Journal*, 33e Congr., 1re sess., 518.

(3) Notamment M. Bushnell Hart. V. l'étude « The speaker as Premier », dans *Practical Essays on american government*. New-York, 1893 V. également *infra*, chap. VI.

(4) V. Follett, *op. cit.*, p. 75.

speakers abandonnant le fauteuil pour prendre part aux travaux de la Chambre quand elle n'était pas constituée en comité. Le 21 février 1862, le speaker Grow prononça dans ces conditions un discours sur le homestead bill (1). Au 42e Congrès, Blaine proposa d'instituer une commission d'enquête sur des accusations de concussion dirigées contre certains membres du Congrès (2). Blaine se mêla du reste constamment aux débats et, le 15 mars 1871, prononça un discours pour justifier son droit d'intervention (3). Colfax avait pris de même une part active aux débats de la Chambre, en affirmant sa double qualité de speaker et de membre de l'Etat d'Indiana (4). Les speakers modernes ont fait un usage plus restreint de leur droit de parole et sont intervenus moins fréquemment dans les discussions, mais ils ont conservé le droit d'y prendre part, soit, lorsque la Chambre est réunie en comité plénier, sous la présidence d'un chairman, soit, lorsqu'occupant eux-mêmes le fauteuil, ils doivent le quitter pour parler comme députés en leur propre nom.

De la sorte, les speakers peuvent influencer la législation et, dans les circonstances où le parti est hésitant, rallier leurs troupes en se jetant dans la mêlée pour leur donner le mot d'ordre. Cette intervention dans les luttes de l'assemblée pourrait, il est vrai, compromettre l'autorité d'un président qui ne serait pas suivi par la Chambre. Mais ses inconvénients sont depuis longtemps acceptés par les hommes poli-

(1) *Congr. Globe*, 37e Congr., 2e sess., 909.
(2) *Congr. Record*, 42e Congr., 3e sess., 8.
(3) *Congr. Globe*, 42e Congr., 1re sess., 116-117. Ce droit avait été, en effet, contesté au speaker à diverses reprises. En 1837, notamment, un député, M. Patton, avait déclaré que les règlements n'interdisaient pas au speaker d'intervenir dans les débats, mais qu'ils devraient le lui permettre formellement pour qu'il pût le faire ; et il déposait une résolution en ce dernier sens. Cette résolution ne fut pas adoptée, la pratique ayant été considérée comme suffisante. V. *Annals of Congress*, 25e Congr., 1re sess., 626-627.
(4) *Congr. Globe*, 38e Congr., 1re sess., 1505-1540.

tiques américains et les speakers eux-mêmes comme le revers de la médaille et la contre-partie nécessaire du système. Du moment où la force d'un speaker est dans son caractère d'homme de parti, il doit pouvoir continuer à guider son parti dans les luttes journalières de l'assemblée. C'est à lui à garder assez d'autorité sur le parti pour ne pas s'exposer à se faire battre dans les luttes auxquelles il prend part.

* * *

Enfin, le speaker de la Chambre des Représentants peut, dans la plupart des cas, prendre part aux votes de la Chambre, mais le caractère de ce vote est assez difficile à déterminer. Ce n'est pas un simple « casting-vote », comme à la Chambre des Communes, c'est-à-dire un vote qui assure la prépondérance à l'une des deux opinions qui ont recueilli un nombre égal de suffrages. Ce n'est pas non plus un vote prépondérant, au sens juridique du mot, qui entraînerait le triomphe d'une opinion par sa propre vertu et à raison de la qualité de celui qui l'émet. C'est en réalité un vote que le speaker donne comme membre de l'assemblée et qui intervient toutes les fois qu'il peut avoir un effet utile. Il faut d'ailleurs ici examiner les choses d'assez près et serrer le texte des règlements.

D'après un règlement qui a été adopté par le premier Congrès (1) et qui est encore en vigueur (2), « le speaker ne sera pas obligé de voter dans les procédures législatives ordinaires, excepté quand son vote serait décisif ou en cas de vote par ballott. » Le vote par ballott est un vote par scrutin qui est assez peu usité à la Chambre des Représentants, mais la première exception est tellement large qu'elle comprend

(1) V. *Annals of Congress*, 1er Congr., 1re sess., 103.
(2) V. Moreau et Delpech, *op., cit.*, t. II, p. 137.

tous les cas où l'intervention du speaker dans les votes de la Chambre peut avoir quelque influence sur le résultat. On n'a pas voulu priver l'Etat que le speaker représente et le parti dont il est membre du vote d'un de leurs représentants dans les circonstances où ils ont l'un et l'autre un intérêt majeur à lui voir exercer son droit. Ainsi l'esprit et la lettre du règlement disent assez quel est le caractère de ce vote du speaker. Ce n'est pas seulement un droit qu'il serait libre d'exercer à sa guise ; c'est un devoir qu'il est contraint de remplir vis-à-vis de son Etat et de son parti. Au 27e Congrès. le speaker White prétendit bien que le règlement ne l'obligeait pas à voter, mais cette opinion ne prévalut pas et elle n'était guère soutenable d'ailleurs en présence du texte du règlement (1). Aujourd'hui. la pratique de la Chambre oblige le speaker à voter dans quatre cas. en cas d'égalité, pour créer une égalité, pour compléter un vote des deux tiers et pour faire un quorum.

Tout d'abord, le speaker doit voter lorsque deux opinions ont réuni à la Chambre le même nombre de voix. L'opinion pour laquelle il s'est prononcé l'emporte alors nécessairement ; on est ici dans l'hypothèse du « casting-vote » anglais. Mais le speaker doit aussi voter lorsque son vote, donné à l'une des opinions en présence, aurait pour résultat de créer un partage égal de la Chambre. Dans ce cas, le speaker peut, ou bien voter avec la majorité. ce qui ne fait que la renforcer, ou bien voter avec la minorité. ce qui crée une égalité et empêche la motion de passer. Enfin. le speaker doit voter lorsque son vote est nécessaire pour réaliser le quorum qui, aux Etats-Unis, est de la moitié plus un des membres de la Chambre. Il doit voter également, dans les cas où un vote des 2/3 est exigé, lorsque son vote serait susceptible de réaliser une majorité des 2/3. Il s'agit ici des revisions constitu-

(1) V. sur cette discussion, Follett, *op. cit.*, p. 150.

tionnelles et des bills votés par la Chambre après le veto du Président de la République. En 1803, un amendement à la Constitution avait réuni de la sorte 83 voix contre 42. Il fallait une voix de plus pour que la majorité des 2/3 fût atteinte. Le speaker Macon ajouta alors son vote à ceux de la majorité et l'amendement fut adopté (1).

Dans tous ces cas, le speaker, d'après le règlement, est obligé de voter. Mais n'a-t-il pas, dans les autres cas, le droit de voter comme membre ordinaire sans avoir le devoir de le faire ? La question a été discutée à la Chambre des Représentants, et elle n'a jamais été formellement résolue. Elle ne présente pas d'ailleurs un grand intérêt, puisque les speakers peuvent voter dans tous les cas où leur vote peut influencer le résultat. Malgré cela, certains speakers ont revendiqué le droit de voter dans toutes les circonstances comme tous les membres de l'assemblée. Jusqu'en 1817, le règlement avait été interprété dans le sens de l'exclusion du vote du speaker dans tous les cas qui n'étaient pas formellement énumérés. Clay combattit cette interprétation et prit part à tous les votes de la Chambre. Son exemple a été suivi par beaucoup d'autres speakers et notamment Boyd, Banks, Randall, sans que leurs votes soulevassent les protestations de l'assemblée (2). Aujourd'hui, on peut donc dire que le speaker vote quand il lui plaît, dans toutes circonstances. Il vote le dernier, bien que Clay, pour entraîner la Chambre, ait demandé et obtenu, dans certains cas, de voter le premier (3). Il n'est pas forcé d'ailleurs de donner, comme le fait le speaker anglais, les raisons de son vote. Tout le monde sait qu'il va émettre un vote de parti et personne n'a le droit de lui en demander compte (4).

(1) *Annals of Congress*, 8e Congr., 1re sess., 775-776.
(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 152.
(3) V. Follett, *op. cit.*, p. 158.
(4) V. sur cette question du vote du speaker : Cushing, *op. cit.*, p. 122.

Telle est la façon dont un speaker peut continuer à prendre part aux délibérations et aux votes de l'assemblée qu'il préside. En France et dans tous les pays où les hommes ont de l'action par la parole, ces droits de membre ainsi retenus par le président seraient le meilleur moyen pour lui d'exercer son influence sur l'assemblée. Aux Etats-Unis, où les débats du Congrès ne présentent pas un grand intérêt et ne reçoivent pas une grande publicité, où les décisions sont prises, bien plutôt qu'au grand jour des séances publiques, dans l'ombre et le secret des comités, l'action que le speaker peut ainsi exercer sur la Chambre, bien qu'elle soit réelle, est pourtant relativement secondaire. Elle est peu de chose en comparaison de l'action que lui confèrent ses prérogatives présidentielles et son rôle dans le système des comités. Elle aurait été d'ailleurs, à elle seule, insuffisante pour lui permettre de diriger la Chambre dans son travail législatif, comme ont pu le faire de cette façon certains présidents français (1). Aussi la pratique s'est-elle introduite de bonne heure que le speaker pouvait, dans la présidence des débats, s'inspirer de considérations de partis et se comporter en homme politique. Ici apparaît l'originalité et le caractère tout particulier de la présidence de la Chambre des Représentants.

(1) Notamment Dupin sous la Monarchie de juillet (v. *infra*, IIe partie, ch. II, § 2, de Morny sous le second Empire (v. *supra*, livre I, Ire partie, ch. I) et Gambetta sous la troisième République (v. *infra*, IIIe partie, ch. IV, § 1).

CHAPITRE IV

LE SPEAKER PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE

L'impartialité dans la direction des débats qui est le devoir de la plupart des présidents d'assemblées n'est pas celui du speaker américain. Elle n'est pas dans l'esprit de sa fonction et serait même considérée comme une sorte de trahison vis-à-vis de son parti. Le speaker est essentiellement un homme politique, qui a une mission politique à remplir, et qui, à la présidence de la Chambre, doit continuer l'œuvre politique entreprise. Pour cela, les traditions de la Chambre l'autorisent à se servir de ses prérogatives présidentielles. Il ne peut, bien entendu, user de tous les moyens et violer les règlements, mais il est libre d'interpréter les questions douteuses dans l'intérêt de son parti et il peut exercer en sa faveur les attributions nombreuses que lui confère sa qualité de président.

Cela a toujours été la tradition du speakership américain, et les speakers n'ont guère différé entre eux que par la façon dont ils ont compris leur rôle politique et l'art plus ou moins consommé avec lequel ils s'en sont acquittés. Quelques speakers, comme Winthrop, qui avait un idéal plus élevé de la fonction, (1) ont cherché, il est vrai, à faire preuve d'im-

(1) V. Follett, *op cit.*, p. 91 et s.

partialité dans la direction des débats et, sur le siège, ont traité de la même façon leurs amis et leurs adversaires politiques. Mais, malgré les qualités présidentielles qu'ils ont pu déployer, ils n'ont pas obtenu un grand succès à la Chambre et leur présidence a été de courte durée. Pour les Américains, les meilleurs speakers sont ceux qui se rapprochent le plus du type idéal de la fonction que Henry Clay, avec son activité, son énergie et aussi son arbitraire, a réalisé avec un bonheur complet au commencement du XIXe siècle. C'est sur ce type que les speakers les plus célèbres ont cherché à modeler leur présidence et, depuis la guerre de sécession, beaucoup d'entre eux s'en sont approchés de bien près. Colfax, Blaine, Carlisle et Reed ont tous été des hommes d'action et des speakers de parti et ils ont usé de leurs pouvoirs présidentiels dans l'intérêt de leur parti. Leur grande habileté a été de ne pas en abuser et de s'acquitter de leurs fonctions avec un réel esprit de loyauté et un certain sentiment de l'équité. Tous les speakers ont reconnu d'ailleurs que, s'ils devaient présider la Chambre dans l'intérêt de leur parti, ils devaient néanmoins respecter les devoirs que leur imposaient leurs fonctions vis-à-vis de la minorité. Un des plus arbitraires d'entre eux, Reed, a donné lui-même cette définition des devoirs du speaker : « En tant que ses devoirs sont politiques, a-t-il dit, je désire qu'ils soient accomplis avec le sentiment de ce qui est dû au peuple de tout le pays. En tant qu'ils sont parlementaires, j'espère qu'ils seront accomplis avec le propre sens de ce qui est dû aux deux partis de cette Chambre (1). » De la sorte, les membres de la minorité peuvent supporter sans colère le règne, souvent tyrannique, de la majorité et de son chef le speaker. Ils s'en consolent du reste en songeant aux revanches futures et en pensant au pouvoir que leur parti retirera un jour de cette merveilleuse organisation.

(1) *Congr. Record*, 51e Congr., 1re sess., 81.

Ce n'est pas d'ailleurs dans un bas intérêt de parti que cette organisation a été créée ; c'est, en réalité, dans l'intérêt même de la Chambre et du pays, parce que l'organisation de l'assemblée rendait impossible le travail législatif sans l'intervention d'un chef qui pût donner une impulsion à l'organisme parlementaire. L'absence d'une direction gouvernementale et officielle en matière législative laissait en effet la place libre à toutes les initiatives individuelles, à leurs fantaisies et à leurs hasards, et l'incohérence la plus absolue aurait été le résultat du système si le président de la Chambre n'avait usé de son autorité pour introduire un peu de cohésion dans l'assemblée et d'unité dans la législation. D'un autre côté, le temps de la Chambre est trop restreint pour que toutes les mesures qui lui sont soumises puissent même être discutées par elle (1). Entre les milliers de projets de bills qui sont proposés à son attention, il faut forcément faire un choix. C'est pour faire ce choix et réaliser une certaine unité législative que le règlement ou la tradition de la Chambre ont attribué au speaker tous les droits qu'il possède actuellement. En les examinant de plus près, nous nous rendrons compte de la façon dont il peut remplir sa mission en dirigeant le travail de la Chambre et la Chambre elle-même.

I

Tout d'abord, le speaker est représentant et organe de la Chambre et, même dans les attributions qu'il possède en cette qualité, l'esprit de parti trouve le moyen de pénétrer. Il peut se manifester dans les discours que le speaker pro-

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 306.

nonce lorsqu'il prend la parole au nom de l'assemblée. Il peut se manifester également dans l'impression et la publication des comptes rendus de la Chambre dont le speaker a la haute surveillance. A différentes reprises, des speakers ont été accusés d'avoir modifié les discours prononcés et même d'avoir transformé le sens de la séance dans un intérêt de parti (1). On n'a jamais pu prouver, il est vrai, de véritables altérations, mais il y a eu tout au moins des modifications et il est incontestable que le speaker exerce par là un contrôle très sérieux sur la publication des débats.

L'esprit de parti peut se manifester également dans la transmission des propositions et le renvoi des bills aux comités compétents. Autrefois, le speaker n'avait en cette matière qu'un droit d'initiative et c'était la Chambre elle-même qui statuait après une discussion à laquelle tous les députés pouvaient prendre part. Mais les règlements du 51e Congrès sont venus étendre les droits du speaker au détriment de ceux de la Chambre (2). Actuellement, tous les bills qui sont présentés à la Chambre doivent être transmis sans débats par le speaker à l'un des comités permanents de l'assemblée. Comme la ligne de démarcation entre les attributions des comités est irrégulière et mal dessinée, comme d'autre part le sort d'un bill dépend en fait du comité auquel il a été renvoyé, le speaker possède dans l'exercice de cette attribution un très large pouvoir d'appréciation et d'arbitraire. Son jugement, il est vrai, n'est pas sans appel, mais il est difficile à réformer. Pour que son envoi fût déclaré irrégulier, il faudrait que le bill fût refusé par le comité auquel il a été renvoyé ou qu'un

(1) Au 27e Congrès, le speaker White fut l'objet d'une accusation de ce genre, mais il fut impossible de la prouver. Au 31e Congrès, le speaker Cobb fut également accusé d'avoir altéré le compte rendu d'une séance. La commission d'enquête qui fut nommée conclut qu'il y avait eu non altération mais « correction ».

(2) V. sur ce point Carlisle : The limitations of the speakership. — Reed, Reforms needed in the House. — *North American Review*, 1890.

autre comité le réclamât ou que la Chambre protestât unanimement contre la décision du speaker (1). En fait, c'est bien du speaker seul que dépend la transmission des bills et propositions aux différents comités.

Le speaker possède enfin, comme organe de l'assemblée, des attributions assez analogues à celles du speaker anglais. Lorsqu'une vacance vient à se produire dans la représentation d'un Etat, c'est lui qui en informe le gouverneur de l'Etat afin que celui-ci puisse faire procéder à l'élection. Lorsqu'une offense a été faite à la Chambre, c'est lui qui lance les « warrants » (mandats) contre les auteurs de l'outrage, qui convoque les témoins et qui dirige la procédure de la Chambre pendant qu'elle juge les coupables. C'est lui qui, avec le concours du sergent d'armes, porteur de la « masse », fait exécuter la sentence et d'une façon générale toutes les décisions de l'assemblée. C'est lui enfin qui nomme la plupart des employés de la Chambre, y compris les reporters officiels, chargés de rédiger les comptes rendus, et qui exerce la police au nom de la Chambre dans toute l'enceinte législative (2).

II

Tout comme le speaker anglais, le speaker de la Chambre des Représentants n'a pas dans ses attributions la présidence de la Chambre quand elle est réunie en comité plénier. Mais en revanche, il a depuis très longtemps le droit de nommer lui-même le président, chairman, du comité plénier. Pendant les deux premiers Congrès, ce droit de nomination était exercé

(1) Règle XXII. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, p. 162.
(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 128 et s.

par la Chambre elle-même. Un règlement du 3e Congrès le conféra au speaker qui l'a constamment conservé depuis (1). A l'origine, il était considéré comme de courtoisie pour le speaker de nommer un de ses adversaires chairman du comité plénier, et il en était de même pour la charge de speaker *pro tempore* dont les titulaires sont à la nomination du speaker. Dans les premiers Congrès, on voit souvent ainsi des speakers comme Hunter, Stevenson, Polk appeler au siège présidentiel à leur place John Quincy Adams, leur adversaire politique (2). Aujourd'hui cette coutume a disparu. Il est de règle pour les speakers de désigner non seulement des hommes de leur parti mais des hommes qui partagent absolument leurs opinions. A mesure que le travail de la Chambre est devenu plus complexe et son temps plus précieux, les speakers ont été obligés de renoncer à la courtoise fantaisie qui consistait à laisser le champ libre de temps en temps à leurs adversaires politiques ; ils ont été contraints de se faire remplacer par des hommes qui dirigent les travaux de l'assemblée dans le même esprit qu'eux. De la sorte, le speaker peut surveiller le travail qui se fait en son absence ou en comité plénier comme le travail qui se fait sous sa présidence et leur imprimer une même direction. A ce point de vue, le droit de désigner le chairman du comité plénier est très important et très difficile à exercer, car le speaker sera considéré comme responsable des actes faits par son suppléant.

La procédure du comité plénier ressemble beaucoup à celle usitée en Angleterre. La Chambre se transforme en comité sur la question posée par le speaker « que je quitte le fauteuil. » Cette question résolue par l'affirmative, le speaker désigne le

(1) Règle XXIII. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, p. 163.

(2) C'était quelquefois, il est vrai, par habileté politique. John Quincy Adams fait remarquer dans ses *Mémoires* (IX, p. 322) que, lorsqu'il fut nommé chairman, le 13 décembre 1833, ce fut pour l'empêcher de prendre part aux débats où l'on discutait le message du président de la République.

chairman et quitte le siège. Toutefois, il doit se tenir prêt à reprendre la présidence si le quorum du comité n'est pas atteint ou si des désordres se produisent. Le chairman n'a pas de pouvoirs, en effet, pour faire cesser les troubles ; il ne peut qu'appeler le speaker et en référer à la Chambre. Il est arrivé quelquefois que des speakers ont, en cas de désordres, repris d'eux-mêmes possession du siège sans attendre d'être rappelés ; cela s'est produit notamment en 1880, sous le speakership de Randall (1) ; mais la procédure normale est un peu plus compliquée et exige une résolution du comité. Il en est de même lorsque le comité a terminé ses travaux ; le speaker est alors rappelé au fauteuil et le chairman fait à la Chambre un résumé des délibérations du comité (2). Tout cela, on le voit, est assez analogue à ce qui se passe en Angleterre, mais tandis qu'en Angleterre le comité plénier est un organe essentiel de la vie parlementaire, où le droit de parole est exercé avec plus de liberté que dans les séances ordinaires de la Chambre, les séances de comités ne présentent aux Etats-Unis qu'une importance secondaire. Les décisions sont prises en réalité dans les comités permanents spéciaux et les discours sont réservés pour les séances du Congrès. Le droit de parole est du reste strictement réglementé dans le comité plénier et une règle d'une inflexible rigueur interdit à chaque député de parler plus de cinq minutes sur la même question.

III

Pénétrons maintenant à la Chambre des Représentants réunie sous la présidence du speaker et considérons le speaker

(1) *Congr Record.*, 46e Congr., 2e sess., 311.
(2) V. Follett, *op.*, *cit.*, p. 137 et s.

dans l'exercice de ses prérogatives parlementaires. Le cérémonial des séances rappelle le cérémonial de la Chambre des Communes (1) et la plupart des attributions du speaker sont les mêmes que celles du speaker anglais, mais l'esprit dans lequel elles sont exercées est complètement différent. Dès que la séance a été ouverte et que l'ordre du jour a été abordé, le pouvoir arbitraire du speaker peut se donner libre carrière. M. Wilson, dans son *Gouvernement congressionnel*, décrit de façon pittoresque les étonnements d'un nouveau membre du Congrès qui pénètre pour la première fois dans l'immense hall de la Chambre des Représentants et qui veut entrer en rapports avec le speaker : « Il découvre, dit-il, (2) qu'obtenir la parole est une entreprise difficile et précaire. Il est certain qu'il y en a d'autres qui la désirent autant que lui et son indignation se trouve excitée par ce fait que le speaker ne daigne même pas se tourner vers lui, bien qu'il doive avoir entendu son appel ; c'est quelque autre qu'il désigne sans hésiter et comme une chose toute naturelle. » Le nouveau membre du Congrès vient de se heurter à une règle importée d'Angleterre mais complètement détournée de son sens pour permettre au speaker de disposer arbitrairement de la parole, la règle de la reconnaissance. S'il s'adresse à un ancien parlementaire pour savoir ce qu'elle est et comment il doit procéder, voici ce qu'il apprendra.

D'après la règle traditionnelle du Parlement anglais, intro-

(1) Les séances commencent, comme en Angleterre, par des prières dites par le chapelain. Les membres s'adressent au speaker et prennent la parole de leur siège ; ils peuvent toutefois parler d'un point plus rapproché du fauteuil du speaker. Il est défendu de passer entre le speaker et les membres qui ont la parole. Aucun membre ne peut parler plus d'une fois sur la même question et aucun discours ne peut durer plus d'une heure sans le consentement de tous les membres. Les séances commencent généralement à midi et se terminent entre 4 et 6 heures du soir. Mais certains Congrès ont été obligés de recourir à des séances matinales.

(2) Wilson, *op. cit.*, éd. franc., p. 73.

duite à la Chambre des Représentants, le speaker doit, en principe, accorder la parole au membre qui s'est levé le premier pour la demander. Si plusieurs membres se lèvent en même temps, le speaker, d'après le règlement de la Chambre, doit désigner celui d'entre eux qui parlera le premier (1). Il en est de même en Angleterre, mais là le speaker donne la parole suivant des règles coutumières qui ne sont pas inspirées par des considérations de partis. A la Chambre des Représentants, au contraire, la pratique parlementaire reconnaît au speaker le plus large pouvoir d'appréciation pour accorder ce que les Américains appellent la « recognition », la reconnaissance, et il va en user dans un but politique et dans un intérêt de parti.

D'après une coutume aujourd'hui bien établie, le speaker exerce ce pouvoir de reconnaissance arbitrairement sous sa responsabilité. Il a le droit d'avoir des défaillances de mémoire et il peut refuser de reconnaître un adversaire politique ou même un député à qui il lui déplaît de voir prendre la parole. En pratique, quand un membre de la Chambre se lève pour parler, le speaker lui demande dans quel but il désire la parole et, suivant que sa réponse est ou non satisfaisante, il lui accorde ou non la reconnaissance. Il se peut même que le speaker ne daigne pas faire attention aux membres qui se lèvent pour parler. Il y a, en effet, pour les députés qui désirent obtenir la parole des précautions préliminaires à prendre s'ils veulent réussir dans cette entreprise. Les nouveaux membres surtout ont des difficultés particulières à surmonter. Le procédé le plus sûr pour tous est de s'entendre à l'avance avec le speaker et, s'ils ne le connaissent pas, de se faire présenter à lui par un des chairmen des comités. Encore l'accueil n'est-il pas toujours encourageant. En voici un exemple pittoresque survenu sous

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 249. — Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, p. 153.

le speakership de Randall. Un député, M. Hooker, qui désirait avoir la parole se fait présenter au speaker par le chairman de son comité : « Voici, dit celui-ci, un nouveau membre du Mississipi qui désirerait avoir la parole pour quinze minutes ou un peu plus. » M. Randall se tourne aussitôt vers M. Hooker, le regarde et dit : « Ah ! c'est un nouveau membre. Je ne sais pas ce qu'il va raconter. Il ferait mieux de se taire (1). » Dans ces derniers temps, le speaker a même pris l'habitude de dresser à l'avance une liste des députés qui lui ont demandé la parole et de s'en inspirer dans l'exercice du droit de reconnaissance. Bien entendu, il n'y a là rien de comparable à la liste officielle qui, dans la plupart des parlements, détermine le tour de parole suivant l'ordre des inscriptions ; les mentions de la liste ne lient pas le speaker, mais il peut s'en servir comme de memorandum. M. Randall déclarait en ce sens que cette liste était très utile comme base de la reconnaissance (2).

Dès que le nouveau membre du Congrès aura reçu toutes ces explications et appris ce qu'est la reconnaissance, il comprendra comment il se faisait que le speaker, tout à l'heure, ne daignait pas se tourner vers lui lors de ses appels désespérés ; c'est évidemment qu'il avait négligé de le prévenir et qu'il n'était pas porté sur sa liste, c'est que le speaker savait à l'avance à qui il devait accorder la parole.

Si le nouveau membre du Congrès est ignorant des conditions de fonctionnement du travail parlementaire, sa première pensée sera de s'indigner, comme le fera certainement un visiteur étranger, et il sera tenté de protester contre un pouvoir d'arbitraire qui ne tend à rien moins qu'à supprimer la liberté de parole au sein de la Chambre. Pourtant tous les membres du Congrès, qu'ils appartiennent à la majorité

(1) V. Follett, *op. cit.*, p 260.
(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 250.

ou à la minorité, acceptent avec déférence les décisions du speaker et ont l'air de considérer l'usage du droit de reconnaissance non comme un abus tyrannique de ses pouvoirs, mais comme l'exercice normal de ses attributions. C'est qu'en effet le pouvoir de « recognition » est un des pouvoirs les plus nécessaires et les plus essentiels du speaker. S'il s'est introduit à la Chambre des Représentants, ce n'est pas dans un vain désir d'oppression de la minorité par la majorité, et d'ailleurs un speaker consciencieux accorde la reconnaissance, aux membres de la minorité et lui assure une place dans la discussion ; c'est, en réalité, que ce droit de recognition a été indispensable pour apporter quelque cohésion dans le travail législatif. En présence des masses de bills et de résolutions qui sont présentés au Congrès, devant les impatiences des députés de se faire entendre de la Chambre et de leurs électeurs, le speaker est obligé d'exercer son contrôle et de faire un choix ; sans cela, les discussions s'éterniseraient et chaque Congrès succomberait sous le faix écrasant de son travail sans parvenir à faire aboutir les mesures les plus utiles. La pratique actuelle s'est donc établie sous le désir très légitime des speakers d'imprimer une impulsion au travail législatif. Pour y parvenir, ils ont été obligés d'exercer arbitrairement le droit de reconnaissance lors de la présentation et de la discussion des bills. Ainsi, ce qui serait, aux parlements européens, un tyrannique abus de pouvoir du président est en réalité, aux Etats-Unis, l'usage normal des prérogatives du speaker, correctif nécessaire de l'incohérence du travail parlementaire.

Le speaker n'en retire pas moins un pouvoir considérable. Grâce au droit de reconnaissance, il pourra indirectement s'opposer à la présentation des bills et exercer sur eux une sorte de veto préventif (1) ; il pourra au contraire favoriser les bills dont

(1) Aussi la première précaution d'un membre qui désire présenter une

il estime le vote nécessaire ; il pourra enfin conduire les discussions à son gré en déterminant lui-même les membres qui devront y prendre la parole. Le pouvoir de reconnaissance est, il est vrai, difficile et ennuyeux à exercer, car il expose le speaker à des sollicitations de toutes sortes. En dehors de la Chambre, on l'assiège continuellement pour obtenir de lui une promesse de reconnaissance. A la Chambre, son fauteuil est entouré par tous les membres qui, tenant à la main leurs bills, leurs propositions, leurs résolutions, sollicitent la reconnaissance. La lutte est surtout vive aux derniers moments d'un Congrès qui donnent lieu à des scènes de désordre et de confusion indescriptibles (1). Mais un bon speaker ne se laisse pas troubler par les cris et les protestations et sait user avec habileté de ce pouvoir de reconnaissance pour établir son empire et exercer son action sur la législation.

Sous le speakership de Blaine notamment, il était très difficile aux membres du Congrès d'avoir la parole sur un bill si Blaine n'y était pas favorable. En outre, Blaine demandait souvent à l'auteur d'une proposition de l'amender avant de lui accorder la reconnaissance. Avec Carlisle et Reed, le pouvoir arbitraire de reconnaissance a été poussé encore plus loin et il a été exercé dans un esprit plus personnel pour arriver à faire prédominer en tout la pensée propre du speaker. Pendant tout le speakership de Carlisle

proposition est-elle de s'assurer que le speaker n'y sera pas défavorable. S'il n'obtient pas cette assurance, il n'y a pour lui aucun espoir de voir aboutir la proposition. M. Bushnell Hart (*Practical Essays on american government*, The speaker as premier, p. 14) cite en ce sens un fait curieux. En 1887, un membre du Nébraska qui voulait présenter un bill s'est promené pendant deux heures devant le bureau du speaker « suppliant, cajolant, apostrophant ». Mais tous ses efforts sont restés infructueux et, à la fin, désespérant d'être admis à formuler sa proposition, il a déchiré son bill et en a déposé les morceaux aux pieds du speaker en guise de protestation.

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 254.

le « Blair éducational bill » resta en suspens devant le Congrès sans pouvoir être discuté parce que Carlisle refusa toujours de reconnaître un membre pour le soutenir (1). Carlisle refusa même parfois la reconnaissance à des députés de son parti qui voulaient présenter des mesures auxquelles il était hostile. A des membres importants du parti démocrate, qui lui demandaient la reconnaissance pour pouvoir discuter la question de l' « internal taxe on tabacco », Carlisle répondit par une lettre curieuse qu'il ne pourrait autoriser la discussion avant que des modifications n'aient été apportées au projet (2). Son successeur, Reed, exerça dans le même esprit le pouvoir de reconnaissance. Il s'en servit pour diriger le Congrès et y faire prédominer sa politique personnelle (3).

Si arbitraire que soit le pouvoir de reconnaissance, il n'échappe pourtant pas à toutes règles et le speaker doit respecter les limitations introduites par la coutume. C'est ainsi que, d'après la tradition, les membres qui sont chargés de présenter des rapports au nom des comités doivent obtenir la préférence sur les membres qui désirent parler en leur propre nom (4). En outre, l'auteur d'une proposition a droit à la reconnaissance dans la discussion de cette proposition. Enfin, le speaker doit assurer une représentation à la minorité dans la discussion et même accorder alternativement la parole aux partisans et aux adversaires de la proposition ; il échappe souvent, il est vrai, à cette dernière obligation en invoquant la lettre du règlement. Les décisions du speaker en matière de reconnaissance peuvent d'ailleurs être déférées à la Chambre ; le droit d'appel a été formelle-

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 262.

(2) V. sur cet incident Follett, *op. cit.*, p. 262 et s.

(3) V. *North american Review.*, t. CLI, 1890, p. 524.

(4) Ce droit de préférence accordé aux comités a été consacré par M. Randall, en 1880. V. *Congr. Record.*, 46e Congr., 2e sess., 925.

ment admis par le speaker White (1) et constamment pratiqué depuis. Pourtant, au 51e Congrès, Reed prétendit que les appels devant la Chambre n'étaient pas possibles sur les questions de reconnaissance (2). En pratique, cette discussion a peu d'importance, car les décisions du speaker, élu de la majorité de l'assemblée, sont généralement confirmées par la majorité.

Tel est le droit de reconnaissance par lequel le speaker peut gouverner despotiquement la Chambre des Représentants et exercer une sorte de droit d'exclusion sur les propositions qui lui sont soumises et les membres qui veulent y prendre la parole. Ses inconvénients sont évidents : il permet au speaker de s'opposer au vote des mesures qui lui déplaisent et de neutraliser, en ne les reconnaissant pas, les députés auxquels il est hostile. Pourtant, malgré toutes les critiques auxquelles il a donné lieu, il a subsisté et s'est développé parce qu'il a été imposé par le fonctionnement même des institutions parlementaires américaines. C'est, si l'on veut, un mal, mais un mal nécessaire. Grâce à la reconnaissance, le speaker compose lui-même en quelque sorte les séances du Congrès ; il en détermine la matière et le personnel ; il en écarte tous les obstacles qui pourraient les troubler ou les allonger. Il peut ainsi introduire dans le travail du Congrès un peu d'ordre et d'unité. Ce résultat, amené par l'arbitraire du speaker, en compense largement pour les Américains tous les inconvénients.

*
* *

Le pouvoir arbitraire du speaker ne s'exerce pas seulement par le droit de reconnaissance. On le retrouve, à la

(1) *Congr. Globe*, 27e Congr., 2e sess., p. 49.
(2) *House Journal*, 51e Congr., 1re sess , 177.

Chambre des Représentants dans la plupart des prérogatives parlementaires du président. C'est ainsi que le speaker, chargé de mettre aux voix les propositions, peut, par la façon dont il pose les questions, montrer ses préférences personnelles et dicter leur vote aux membres de son parti (1). C'est ainsi également que le speaker, chargé de proclamer les résultats des votes, trouve, dans cette attribution qui paraît exclusivement mécanique, le moyen de servir souvent très utilement son parti. Dès qu'il y a doute sur le sens d'un vote (2), le speaker doit désigner en effet deux vérificateurs qui comptent les partisans de chaque opinion à leur passage devant eux ; il doit même, s'il est réclamé, faire procéder à un vote par appel nominal qui a lieu en réalité en deux phases, les députés pouvant, au contre-appel, voter s'ils ne l'ont déjà fait ou même modifier leur vote (3). Dans le dernier cas, un speaker habile peut, entre les deux appels, agir auprès des membres de son parti pour les amener à voter ou à modifier leur vote. Dans le premier cas, il peut, quand on lui apporte le résultat du comptage, différer de le proclamer afin de donner aux membres de son parti le temps de constituer une majorité. En revanche, dès que cette majorité est réunie, il peut proclamer de suite le résultat afin d'empêcher la minorité de rallier à son tour des partisans qui pourraient la transformer en majorité (4). Par ces petits moyens, le speaker, peut, le cas échéant, seconder très efficacement l'action de son parti.

(1) V. Follett, *op. cit*, p. 135.

(2) Le vote a lieu en principe par assis et levés, les membres étant comptés par le speaker.

(3) V. Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 195.

(4) V. Follett, *op. cit.*, p. 136.

IV

Nous touchons au point faible de cet immense pouvoir. Le speaker n'a pas, au point de vue disciplinaire, toutes les prérogatives qui sont nécessaires à un président d'assemblée pour faire respecter son autorité et celle même de l'assemblée. Les Etats-Unis en sont restés, sur ce point, à l'ancienne conception anglaise, d'après laquelle le speaker, pour rétablir l'ordre, ne pouvait compter que sur son autorité morale. Il faut ajouter immédiatement que, si les pouvoirs du speaker de la Chambre des Représentants en matière disciplinaire ne sont pas très étendus, c'est que les droits qu'il possède ont paru jusqu'à présent suffisants. Il y a eu sans doute des scènes de violence et de désordre à la Chambre des Représentants (1) ; mais, somme toute, elles sont restées exceptionnelles, et, à la différence de ce qui s'est passé dans les assemblées européennes, leur fréquence et leur gravité sont allées plutôt en diminuant. Cela s'explique par le tempérament volontairement résigné d'une minorité qui sait qu'elle n'a rien à attendre d'une opposition violente et qui supporte patiemment la tyrannie de la majorité dans l'espérance de voir les rôles changer un jour. Cela s'explique aussi par le caractère particulier des débats du Congrès qui, en général, ne passionnent ni l'opinion publique ni les membres de la Chambre. Cela s'explique enfin par les dimensions mêmes de la salle du Congrès dont l'immensité n'est pas propice aux altercations et aux luttes de partis. Le speaker n'a donc pas besoin d'être armé vis-à-vis des députés qui, en général, évitent de mettre en mouvement son

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 161 et s.

action disciplinaire. Ses moyens de domination sont autres et beaucoup plus efficaces que des pénalités inscrites dans un règlement d'assemblée.

Quoi qu'il en soit, le speaker peut, si un membre trouble l'ordre, le rappeler à l'ordre et le « nommer » en l'appelant par son nom comme à la Chambre des Communes (1). Mais là s'arrêtent ses pouvoirs. Le droit de punir appartient ensuite à la Chambre. Il n'est pas douteux que la Chambre puisse prononcer toutes les pénalités en usage au Parlement anglais et même l'emprisonnement ; elle peut aussi, d'après la Constitution même, prononcer l'exclusion d'un membre avec la garantie des 2/3 des voix (2). Mais ces pénalités rigoureuses sont rarement employées ; en général, le rappel à l'ordre suffit à réprimer les infractions qui se produisent (3). Le speaker n'est d'ailleurs pas souverain dans cette procédure disciplinaire. Ses décisions peuvent être l'objet d'un appel devant la Chambre (4), et il arrive que le speaker consulte lui-même la Chambre pour donner plus de poids à la pénalité prononcée. Enfin, si le speaker néglige de rappeler à l'ordre, tous les députés ont le droit de le faire à sa place (5).

*
* *

Les prérogatives du speaker en matière disciplinaire sont donc restreintes et jusqu'à ces dernières années il était de même tout à fait insuffisamment armé contre l'obstruction. Depuis 1811, la Chambre des Représentants pratiquait, il est

(1) V. Cushing, *op. cit.*, p. 677 et s.

(2) Constitution, art. I, sect. V, § 2.

(3) V. Reynaert, *op. cit.*, I, p. 367.

(4) La forme de la réclamation est alors : La décision du siège sera-t-elle considérée comme décision de la Chambre ?

(5) Voir sur tous ces points Follett, *op. cit*, p. 167-169.

vrai, sous le nom de question préalable, un système de clôture très efficace pour abréger les discussions et amener des solutions rapides (1) ; mais des procédés d'obstruction, contre lesquels jusqu'en 1890 il n'y avait pas de remèdes, avaient été imaginés et pratiqués par des minorités résolues. Les deux principaux étaient l'accumulation de motions dilatoires obligeant la Chambre à des votes répétés et le refus de voter pour empêcher le quorum de vote d'être réalisé (2). De la sorte, sans désordres, sans cris, sans discours même, la minorité pouvait, par sa seule abstention ou en abusant des règles de la Chambre, entraver systématiquement ses travaux. A plusieurs reprises, des plaintes avaient été formulées contre ces procédés. Au 38e Congrès, lors de l'obstruction des démocrates pendant la période de « reconstruction », on avait proposé de considérer les membres qui refusaient de voter comme devant entrer en compte dans le calcul du quorum ; mais le speaker Colfax s'y était opposé : le speaker Blaine avait agi de même au 43e Congrès (3).

Au 51e Congrès, en 1889, les républicains n'avaient qu'une petite majorité, et, en présence de l'obstruction des démocraties, il leur fut impossible de fournir un quorum de vote pendant les premières semaines de la première session. Reed avait été nommé speaker le 2 décembre 1889 avec l'intention de mettre fin à l'obstruction. Le 21 janvier 1890, il engagea la bataille en refusant de mettre aux voix une demande d'ajournement fondée sur le défaut de quorum. Ce premier acte d'autorité souleva une tempête à la Chambre et dans tout le pays et l'on prétendit que Reed s'était trompé dans son

(1) Le speaker n'a pas de rôle à jouer dans le mécanisme de la question préalable. Il est tenu de la mettre aux voix si elle est réclamée et si elle est adoptée, la question en discussion est immédiatement posée sans autres débats.

(2) Ce quorum est, comme le quorum de discussion, de la moitié plus un des membres de la Chambre.

(3) V. Follett. *op. cit.*, p. 188 et s.

calcul du quorum. Le 30 janvier 1890, une élection contestée était à l'ordre du jour de la Chambre ; sur la question posée par le speaker de savoir si l'on passerait à l'examen de l'élection, le quorum de vote ne put être atteint. Reed ordonna alors de recueillir les noms des députés présents qui avaient refusé de voter et de les comprendre dans le calcul du quorum. Un député démocrate appela de cette décision devant la Chambre ; mais, sans se troubler, Reed continua à faire appeler les noms. Quand le vote fut acquis, Reed se leva pour en proclamer le résultat et fit des observations sur la légalité de la procédure (1). Le lendemain, le speaker compta de nouveau dans le quorum les noms des membres qui, étant présents, ne votaient pas et il refusa de recevoir l'appel de cette décision en prétendant que la Chambre s'était prononcée la veille.

L'attitude de Reed provoqua une vive agitation à la Chambre, où il fut traité par les démocrates de tyran et de despote (2), mais il n'en était pas moins arrivé à ses fins. Un règlement du 51e Congrès consacra peu de temps après sa doctrine autoritaire sur le quorum. Un autre règlement lui donna le droit de rejeter, sans les mettre aux voix, les motions à but purement dilatoire (3), conformément à la prétention qu'il avait émise en même temps que sa théorie sur le quorum de vote. Reed entendait d'ailleurs se réserver à lui-même l'appréciation souveraine du caractère dilatoire des motions et refusait de reconnaître sur ce point la possibilité de l'appel à la Chambre.

Nous n'examinerons pas ici la question discutée et discutable de savoir si Reed avait ou non le pouvoir de prendre les décisions qui ont été ratifiées après coup par le 51e Con-

(1) *Congr. Record.*, 51e Congr , 1re sess. 914-915.
(2) *Congr. Record.*, 51e Congr., 1re sess. 944.
(3) V. Follett, *op. cit.*, p. 194.

grès (1). Elle n'a pas à vrai dire une grande importance. Si le speaker de la Chambre des Communes anglaise a été obligé, dans une circonstance analogue, d'agir comme Reed l'a fait au 51e Congrès, l'on comprend à plus forte raison que le speaker de la Chambre des Représentants, homme de parti, ait pu s'arroger à lui-même des droits que le règlement ne lui conférait pas formellement. Ce qu'il était intéressant de signaler dans les règles formulées par Reed et adoptées par le 51e Congrès, ce sont les pouvoirs nouveaux et très efficaces qu'elles conféraient au speaker pour lutter contre l'obstruction. Grâce à elles, le speaker était désormais en mesure de diriger le travail de la Chambre en dépit d'une minorité récalcitrante et en fait, le 51e Congrès, malgré la faible majorité des républicains, put faire une besogne utile.

Mais aux 52e et 53e Congrès, les démocrates eurent de nouveau la majorité ; Reed fut remplacé par Crisp et les règlements qu'il avait fait adopter subirent des modifications assez sérieuses. Le droit d'écarter les motions dilatoires fut transféré du speaker à la Chambre elle-même sur la proposition du comité des règlements (2), dont le speaker est, il est vrai, le président et le principal membre. Quant au règlement sur le quorum qui avait excité les protestations des démocrates, le 52e Congrès l'abrogea par omission. Mais telle était la force des raisons qui l'avaient fait adopter qu'il dut être repris par le 53e Congrès, avec cette différence que le comptage des membres présents non votants devait désormais être fait par deux membres pris dans chacun des partis (3) ; de la sorte, on ne

(1) Miss Follett, dans son ouvrage souvent cité (p. 197-201), discute longuement cette question. Elle estime que Reed n'a fait qu'user de son droit. Les membres du Congrès sont, en effet, obligés de voter et le quorum doit être calculé d'après le nombre des présents. Quant aux motions dilatoires, elles constituent un véritable abus des règles du Parlement et Reed n'était pas le premier speaker à les repousser. V. sur cette discussion plusieurs articles parus dans la *North american Review* de 1890, t. CL et CLI.

(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 214.

(3) V. Follett, *op. cit.*, p. 215.

pouvait plus soutenir que le résultat avait été altéré pour des raisons de partis.

Ces règlements ne devaient avoir que la durée des congrès démocrates qui les avaient votés. Reed est revenu au speakership en 1895, quand les républicains eurent reconquis la majorité au Congrès, et il s'est naturellement empressé de faire consacrer de nouveau par le Congrès les règles autoritaires dont il était l'auteur. Ces règles ont été maintenues par tous les congrès républicains qui se sont succédé depuis. Elles sont encore en vigueur aujourd'hui (1), et elles confèrent au speaker un pouvoir discrétionnaire pour guider le Congrès dans les temps de troubles et triompher de l'obstruction la plus acharnée.

V

En temps ordinaire, le speaker peut, par sa façon de présider, continuer à guider son parti du haut du fauteuil présidentiel. Il ne peut, il est vrai, prononcer de son siège des discours sur les points en discussion ; mais il a à sa disposition des moyens nombreux et variés de faire connaître pourtant son opinion. Tout d'abord, au commencement de chaque Congrès, le speaker peut introduire des considérations politiques dans les discours par lesquels il ouvre la session.

(1) En voici le texte : Réglement XV, § 3 : « A la demande d'un membre ou à la suggestion du speaker, les noms des membres suffisants pour faire un quorum et qui, se trouvant à la Chambre, ne votent pas, seront notés par le clerk et inscrits dans le *Journal*. Puis ils seront communiqués au speaker avec les noms des membres votants. Le speaker les comptera et les proclamera et ces noms serviront à établir le quorum.

Réglement XVI, § 10. Aucune motion dilatoire ne sera prise en considération par le speaker. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, p. 155 et s.

Au début du 39e Congrès, Colfax indiqua de la sorte la ligne politique à suivre sur la « reconstruction » (1). Carlisle, en 1883, parla en véritable leader de son parti (2) et, en 1887, plaça des considérations intéressantes sur l'exagération des impôts et l'emploi de leur produit (3).

Mais, en outre et surtout, le speaker peut, à tout instant, intervenir indirectement dans la discussion pour la mener à sa guise. Lorsqu'un député demande par exemple la permission de parler plus longtemps qu'il n'a droit à le faire, le speaker doit déclarer que le député ne pourra continuer à parler que s'il n'y a pas d'objections. Si son désir personnel est de voir cesser le discours, il le manifeste par la façon dont il fait la réflexion, et alors un membre de son parti introduira immédiatement une motion pour que l'autorisation de continuer le discours ne soit pas accordée. Le speaker peut de même faire des suggestions aux membres de son parti sur le travail et la procédure législatives. Au 37e Congrès, un député, M. Hickmans, avait déposé, au mois de juillet 1861, un bill que le speaker, M. Grow, désirait voir voter rapidement. Au cours de la discusssion du bill, on fit une motion pour la faire renvoyer au jour suivant ; le speaker fit observer que cette motion ne pourrait être soumise à la Chambre que s'il n'y avait pas d'objections ; sur cette sorte d'invitation, un député fit une objection et le bill fut immédiatement voté (4). Quand le speaker a de l'empire sur un parti qu'il a réussi à fortement discipliner, une invitation orale à faire telle ou telle chose n'est même pas nécessaire ; un simple regard compris de ses fidèles peut suffire. On disait en ce sens de Reed : « Lorsqu'il estimait qu'il était bon pour son parti de faire une motion, il regardait fixement

(1) *Congr. Record*, 39e Congr., 1re sess., 7.
(2) *Congr. Record*, 48e Congr., 1re sess., 5.
(3) *Congr. Record*, 50e Congr. 1re sess., 7.
(4) *Congr. Globe*, 37e Congr., 1re sess., 30.

M. Mac Kinley ou M. Dalzell et alors ils se levaient aussitôt sur l'ordre de leur maître (1). »

Enfin, lorsqu'une question soumise à la Chambre exige de la part du speaker des explications un peu plus longues, il peut communiquer avec les membres de son parti, soit par une note écrite, soit par l'intermédiaire des députés qui s'approchent du siège (2). Si la question soulève des difficultés, le speaker peut même suspendre la séance et provoquer une réunion du parti en caucus. Là, toujours sous la présidence du speaker, on discutera la conduite à tenir. Lorsque l'entente sera faite, la séance sera reprise et le parti votera en masse dans le sens qui lui aura été indiqué par son chef le speaker. Telle est la façon dont un speaker exerce à la Chambre, du siège même de la présidence, ce que les Américains appellent le « leadership ».

Jusqu'à présent, nous avons vu le speaker, à son fauteuil, dans la présidence des débats, travailler ouvertement, ostensiblement en quelque sorte, pour son parti ; nous avons vu de quelle façon et avec quel arbitraire il mène à son gré les discussions suivant ses intérêts de parti et ses vues personnelles ; nous avons compris quelle influence énorme il retirait de ses prérogatives présidentielles ainsi exercées. Nous n'avons encore examiné pourtant que ce qu'on pourrait appeler la surface et l'extérieur des pouvoirs du speaker. Pour en apercevoir le fond et en saisir toute l'étendue, il faut, laissant les séances publiques de la Chambre qui, suivant le mot d'un auteur américain (3), ne présentent que le Congrès en exhibition publique, pénétrer dans le secret des comités où, sous la direction du speaker, se fait la législation et s'exerce le contrôle du gouvernement. C'est de là que part, en réalité, le lien invisible mais résistant qui relie au speaker tous les autres membres de son parti.

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 283.
(2) V. John Quincy Adams, *Mémoires*, X, p. 221.
(3) Wilson, *Gouvernement congressionnel*, p. 88.

CHAPITRE V

LE SPEAKER CHEF DES COMITÉS

D'après un règlement de la Chambre des Représentants du 18 janvier 1790, constamment maintenu en vigueur, le speaker nomme les membres des comités permanents de l'assemblée qui, au premier Congrès, avaient été élus par la Chambre elle-même. Peut-être, à l'origine, les membres du Congrès s'étaient-ils imaginés soustraire ainsi la nomination des commissions aux considérations politiques toujours prédominantes dans les élections. En tout cas, si tel a été leur espoir, il a été complètement trompé. De très bonne heure, les speakers de la Chambre, hommes politiques, se sont servis dans un but politique de leur droit de nommer les membres des comités. Mais, à l'origine, les comités de la Chambre n'avaient pas l'importance qu'ils ont prise aujourd'hui ; ils tenaient la place ordinaire des commissions législatives et préparaient simplement le travail de la Chambre, sans avoir encore usurpé ses attributions. De la sorte, suivant l'expression de M. Wilson, « le fonctionnaire qui nommait les comités était simplement l'électeur des conseillers de la Chambre et non, comme l'est le speaker aujourd'hui, l'électeur de ses chefs (1) ». Ce mot d'un auteur américain révèle

(1) Wilson, *op. cit.*, p. 117.

que le speaker, maître des comités par son droit de nomination, est, en réalité, le chef de la Chambre elle-même. Il est en même temps le chef de ce gouvernement occulte par les comités du congrès que M. Wilson lui-même a appelé gouvernement congressionnel. Pour avoir une idée de l'influence qu'il en retire, il faut rappeler brièvement le rôle des comités dans la procédure législative et dans le contrôle de l'administration.

I

Les membres du Congrès inexpérimentés, qui s'imaginent pouvoir, le jour où ils proposent un bill, en exposer les raisons et le défendre même sommairement, se font des illusions qui sont bientôt amèrement détrompées. Les règlements de la Chambre n'autorisent aucun débat ; tous les bills qui lui sont présentés doivent être déposés sur le bureau du speaker et sont immédiatement renvoyés par lui au comité permanent compétent (1). Or, comme le dit M. Wilson (2), « la destinée des bills renvoyés aux comités n'est généralement pas incertaine. En règle, un bill renvoyé est un bill condamné. Quand il va du pupitre du clerk à la salle du comité, il passe un pont des soupirs parlementaires et gagne de sombres prisons d'oubli d'où il ne reviendra jamais. La cause et l'époque de sa mort sont inconnues, mais ses amis ne le reverront plus. »

(1) Avant 1890, la procédure était un peu différente : les bills étaient lus à la Chambre qui prononçait ensuite elle-même le renvoi aux comités. V. Carlisle, The limitations of the speakership ; Reed, Reforms needed in the House, *North. american Review*, 1890.

(2) Wilson, *op. cit.*, p. 76.

Ce triste sort est dû, en général, à l'expiration de chaque Congrès sans que le rapport du comité ait été déposé. Le comité ne peut, bien entendu, rejeter un bill de sa propre autorité ; il ne peut que faire à la Chambre un rapport défavorable qui est d'ailleurs un arrêt de mort. Mais il peut aussi laisser se terminer un Congrès sans faire de rapport sur les bills qu'il estime négligeables ou critiquables. En présence de l'énorme quantité de bills qui lui sont renvoyés, il est même obligé de procéder généralement de cette façon. De la sorte « des milliers de bills expirent avec l'expiration de chaque Congrès ; ils n'ont pas été rejetés mais simplement négligés. On n'a pas eu le temps d'en faire un rapport (1). »

Le comité tient ainsi dans ses mains le sort de tous les bills qui lui sont renvoyés. Mais il peut faire plus et prendre dans une certaine mesure l'initiative de la législation sur les matières qui rentrent dans ses attributions. Sans doute, il n'a pas, en tant que comité, le droit de déposer des propositions ou de rapporter des bills qui ne lui ont pas été renvoyés. Mais rien n'empêche un ou plusieurs de ses membres de déposer en leur propre nom des projets qui seront ensuite transmis au comité dont ils font partie. Ainsi les comités jouent non seulement le rôle de cribles mais celui de moteurs de la législation.

Le Congrès pourrait tout au moins examiner avec attention les bills qui lui sont rapportés par les comités. En fait, il n'en est rien, et la direction de la discussion, toujours sommaire d'ailleurs, qui a lieu au Congrès, appartient souverainement au comité rapporteur. Le temps de la Chambre étant très limité et le nombre des comités considérable (2), chacun d'eux n'a à sa disposition pendant chaque Congrès qu'un nombre d'heures très restreint pour faire ses rapports (3) ;

(1) Wilson, *op. cit.*, p. 79.

(2) Il est toujours allé en augmentant et il est actuellement de 60

(3) On a calculé (M. Hoar, The conduct of business in Congress, *North*

d'autant plus qu'il y a des comités comme ceux des voies et moyens et des appropriations qui ont la priorité et le privilège de faire des rapports en tout temps : « Les autres, dit M. Wilson (1), doivent prendre leur tour dans l'ordre établi où ils sont appelés par le speaker, se contentant des miettes de temps qui tombent des tables des comités privilégiés. » A la Chambre, les discussions sont toujours rapides, tous les membres désirant voir arriver le tour des comités dont ils font partie et les comités eux-mêmes étant pressés de faire voter le plus de mesures possible. Aussi l'heure accordée au rapporteur du comité devient-elle l'heure principale du débat. Le rapporteur emploie rarement tout son temps, mais il lui appartient, constate encore M. Wilson, de décider souverainement à qui il en cèdera une partie : « Aucun amendement n'est admis pendant cette heure, à moins qu'il ne consente à sa présentation, et naturellement il ne cède pas son temps indistinctement à quiconque désire parler. Il fait place, en réalité, comme l'équité le lui commande, aux opposants aussi bien qu'aux partisans de la mesure qui lui est confiée, mais, en général, nul ne se voit accorder une part de ce temps s'il n'en a pas, au préalable, obtenu la promesse ; ceux qui parlent ne doivent pas dépasser le nombre de minutes qu'il a consenti à leur accorder. Il garde ainsi sous sa propre surveillance la direction du débat et de l'amendement en bon tacticien et, avant de quitter définitivement la place, à l'expiration de son heure, il est certain qu'il proposera la question préalable... La question préalable une fois ordonnée, tous les amendements sont écartés, il reste une heure pour le résumé du même commissaire privilégié avant qu'on

american Review, vol. CXXVIII, p. 113) qu'en supposant que les deux sessions qui forment la vie d'un Congrès durent dix mois, la plupart des comités n'ont à leur disposition, durant chaque Congrès, que deux heures chacun pour faire leurs rapports.

(1) Wilson, *op. cit.*, p. 81.

procède au vote final et qu'on décide du sort du bill (1). »

Telle est, en général, la manière de procéder du Congrès pour la discussion des mesures législatives ordinaires. Elle aboutit à mettre le sort de la discussion entre les mains des rapporteurs et des présidents des comités qui, d'accord avec le speaker, mènent les débats à leur gré. Il est inutile pour les membres qui n'ont pas au préalable traité avec le comité de vouloir prendre la parole dans la discussion d'un bill. Le speaker, usant de ses prérogatives, leur refusera impitoyablement la reconnaissance. Le seul moyen pour eux d'arriver à se faire entendre. c'est d'obtenir du rapporteur du comité la promesse qu'il leur cèdera une partie de son temps et d'en informer le speaker. Alors seulement, le speaker se rappellera leur nom et leur physionomie quand ils se lèveront pour demander la parole.

Le résultat du système, c'est en fait une législation par les comités du Congrès. Les discussions sérieuses, efficaces sont devenues impossibles à la Chambre tant à raison du peu de temps dont elle dispose que des dimensions mêmes de la salle immense dans laquelle elle délibère. C'est au sein des comités, dans le secret de délibérations auxquelles ne peuvent assister que les membres du comité et les personnes convoquées par lui pour en obtenir des renseignements, que les lois se font et se défont : « La Chambre, dit M. Wilson (2), siège non pour discuter sérieusement mais pour sanctionner aussi promptement que possible les conclusions de ses comités. Elle légifère dans les salles de comités, non par les décisions de majorités, mais par les résolutions de minorités ayant commission spéciale (3), en sorte qu'il n'est pas loin

(1) Wilson, *op. cit.*, p. 85.

(2) Wilson, *op. cit.*, p. 88.

(3) M. Wilson veut dire de minorités représentant la majorité du Congrès, car le parti prédominant à la Chambre doit toujours avoir la majorité dans les comités.

de la vérité de dire que le Congrès en session est le Congrès en exhibition publique, tandis que le Congrès dans les salles de comités est le Congrès au travail. »

Le Congrès ne discute en fait sérieusement que les bills d'appropriations et des voies et moyens, c'est-à-dire les bills dont l'ensemble constitue le budget. Mais ici les pouvoirs des comités sont encore plus considérables qu'en matière législative ordinaire. Le pouvoir exécutif qui, d'après la règle de la séparation des pouvoirs, n'a pas l'initiative des lois, n'a pas plus le droit de proposer au Congrès un projet de budget qu'il n'a celui de proposer un projet de loi quelconque. Le secrétaire du Trésor se borne à envoyer chaque année, au mois de décembre, au speaker de la Chambre, une lettre transmettant les évaluations des appropriations, c'est-à-dire des crédits qu'il estime nécessaires à la marche des services publics pendant la prochaine année financière (1). Les estimations du secrétaire du Trésor sont transmises au comité des appropriations qui les remanie et les fait siennes, après s'être entouré de tous les renseignements nécessaires, et qui présente lui-même à la Chambre le budget des dépenses dont il a ainsi l'initiative (2). Pendant que le budget des dépenses est ainsi établi d'un côté, le budget des recettes est établi d'un autre côté par un autre puissant comité, le comité des voies et moyens, qui joue le rôle de ministre des Finances. Ce comité est obligé naturellement de demander des renseignements au secrétaire du Trésor ; mais il n'est pas tenu de s'entendre avec le comité des appropria-

(1) L'année financière commence aux États-Unis le 1er juillet.

(2) Quelques autres comités ont toutefois un rôle identique à celui du comité des appropriations. Le plus important d'entre eux, le comité des rivières et des ports, créé en 1883, a notamment dans ses attributions le soin d'établir, en ce qui concerne les travaux publics, un budget particulier des dépenses, distinct du budget général dressé par le comité des appropriations.

tions et, en général, il ne se préoccupe pas de mettre les prévisions de recettes d'accord avec les prévisions de dépenses. Comme tous les comités de la Chambre des Représentants, il est enfermé dans sa salle de délibérations, sans autres communications avec l'extérieur que des rapports extra-réglementaires avec les ministres ou avec les particuliers, et il a le droit de se diriger comme il lui convient, sans se préoccuper de ce qui se passe ailleurs. Le président du comité des voies et moyens n'a toutefois qu'une situation inférieure à celle du président du comité des appropriations qui, après le speaker, est le plus puissant personnage du Congrès. Cela tient à cette considération qu'aux États-Unis la question « crédits » prime la question « recettes » dominée par des considérations économiques (1).

*
* *

Les attributions législatives que les comités du Congrès exercent ainsi à peu près souverainement sont, en théorie, les seules qu'ils possèdent. Mais, en fait, en dépit de la Constitution, il s'est établi depuis longtemps, au sein de ces comités, des rapports assez étroits entre les pouvoirs législatif et exécutif, dont le résultat a été un certain empiètement du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Les comités ne peuvent sans doute agir directement sur l'administration et lui imprimer une direction ; mais ils peuvent le faire indirectement et d'une manière très efficace. Les départements exécutifs, qui ont besoin du concours des comités pour les bills dont ils désirent l'adoption et pour les crédits dont ces comités disposent, sont obligés en effet d'obéir aux suggestions plus ou moins avouées qu'ils en reçoivent. Il y a, en outre, au Congrès un certain nombre de comités qui ont pour mission

(1) V. sur ce point Wilson. *op. cit.*, p. 144 et s.

unique d'examiner les dépenses des divers départements ministériels, de surveiller leur comptabilité, de rechercher les économies susceptibles d'être réalisées, et qui ainsi font de l'administration plutôt que de la législation. Tous ces comités ont, comme le constate M. Bryce, le droit d'assigner devant eux les fonctionnaires du gouvernement et de les interroger sur leur administration et sur leur attitude : « D'autorité, ils n'en ont pas, les fonctionnaires étant seulement responsables devant leur chef, le président, mais la faculté de les interroger suffit pour mettre en échec toute une administration à moins qu'elle ne lui serve de direction. De cette enquête peuvent, en effet, sortir des règlements impératifs et, d'autre part, le ministère, qui désire quelquefois des lois mais qui souhaite surtout de l'argent, a de puissants motifs pour vivre en bons termes avec ceux qui contrôlent la législation et la bourse (1). »

Ainsi les comités sont en mesure de faire sentir leur action au gouvernement et les présidents des comités sont des personnages très importants qui peuvent exercer sur l'administration une puissante influence. M. Wilson n'hésite pas à dire qu'on ne saurait mieux décrire le gouvernement des États-Unis « qu'en l'appelant un gouvernement par les présidents des comités permanents du Congrès (2). » M. Bryce dit, de son côté, de ces présidents : « Ils deviennent, en réalité, des seconds ministres devant lesquels les administrations tremblent et qui, bien qu'ils ne puissent ni nommer ni destituer un directeur de poste ou un douanier, ont la faculté, en créant des lois, d'imprimer une direction à la branche d'administration dont ces lois s'occupent (3). »

Au premier abord, l'incohérence la plus absolue paraît

(1) Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 231.
(2) Wilson, *op. cit.*, t. I, p. 113.
(3) Bryce, *op. cit.*, p. 236.

devoir être le résultat d'un système qui met entre les mains d'environ 60 comités la direction de la législation et le contrôle de l'administration, qui fait préparer par des comités le budget des dépenses pendant que d'autres préparent le budget des recettes, sans qu'une entente s'établisse jamais entre eux. Il en serait ainsi, en effet, si ces comités étaient choisis au hasard ou même élus par la Chambre d'après le sort des combinaisons de partis. Mais l'incohérence n'est qu'apparente ou du moins elle n'est pas de l'essence du système. Il suffit, pour que ses inconvénients soient atténués, qu'une même pensée préside au recrutement des commissions et qu'un seul homme soit chargé de les composer à sa guise. Cet homme, c'est le speaker à qui la Chambre a fait une fois pour toutes l'abandon de ses droits pendant qu'elle faisait aux comités la remise de ses pouvoirs. Si les comités font la législation, le speaker fait les comités, et quant à la Chambre, son seul rôle, c'est, suivant la pittoresque expression de miss Follett, d'être « le fabricant du réel fabricant » (1). Mais le speaker retire de cette attribution une influence extraordinaire. Puisque les comités font les lois et contrôlent le gouvernement, l'homme qui les dirige est un chef politique considérable. En précisant le rôle du speaker dans le système des comités, nous nous en convaincrons encore davantage.

II

Au premier Congrès qui s'était réuni en 1789, les comités avaient été nommés au scrutin par la Chambre elle-même.

(1) Follett, *op. cit.*, p. 247.

Mais, bien que le rôle des comités ne fut pas alors ce qu'il est devenu depuis, les inconvénients de ce mode de recrutement étaient apparus immédiatement avec une telle netteté que, par une résolution du 18 janvier 1790, la Chambre avait dû faire abandon à son président de son droit de nomination (1). Ce droit est toujours resté, depuis cette époque, entre les mains du speaker et, malgré les critiques auxquelles il a pu donner lieu (2), il ne lui a jamais été sérieusement contesté. En réalité, sans l'intervention du speaker, le système des comités n'aurait pu fonctionner et aucun Congrès n'a jamais été assez déraisonnable pour se réserver à lui-même la nomination des comités. Ce serait, de nos jours surtout, avec la complexité croissante de l'organisme parlementaire américain, une folle tentative vouée à un échec certain.

Le speaker doit donc désigner, dès après son élection, au mois de décembre de la première session d'un Congrès, les onze à treize membres du Congrès qui doivent composer chaque comité. Dans la première partie du XIX[e] siècle, cette nomination se faisait seulement pour la durée d'une session, mais à partir de 1860, on vit le speaker nommer les comités non plus pour un an mais pour toute la durée d'un Congrès (3). Cette modification, en accentuant le caractère permanent des comités, est venue donner plus d'importance encore à leur nomination. Le speaker désigne d'ailleurs non seulement les membres mais aussi les présidents (chairmen) des différents comités. A l'origine, il n'avait ce droit qu'indirectement, en vertu de la coutume d'après laquelle le membre le premier nommé de chaque comité en était le chairman ; mais Jefferson, dans son *Manuel de pratique parlementaire* affirmait encore le droit des comités de désigner eux-mêmes leur président (4).

(1) *Annals of Congress.*, 1[er] Congr. 2[e] sess., 1056.
(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 236 et s.
(3) V. Follett, *op. cit.*, p. 218 et s.
(4) Jefferson, *Manuel de pratique parlementaire*, éd. franç. 1905, p. 44.

Mais, depuis longtemps, le droit pour le speaker de désigner les chairmen des comités a été formellement consacré par les règlements (1).

Le pouvoir du speaker dans cette nomination des comités et de leurs présidents est absolu et souverain. Il n'a pas à faire part à la Chambre des motifs de son choix et les membres du Congrès ne peuvent lui en demander compte. Il peut ainsi employer à sa guise les activités des membres du Congrès et même les stériliser en refusant de nommer les députés qui lui déplaisent. Il peut seconder ou entraver l'action des comités en plaçant ou non à leur tête des hommes de valeur. Il peut, bien entendu, assurer la majorité à son parti dans chaque comité et il a même le devoir de le faire. Il ne peut toutefois exclure la minorité des comités ; de même qu'à la Chambre il doit lui assurer une place dans la discussion, il doit lui accorder une représentation dans les comités. Il est même de tradition que la minorité doit être assez forte pour ne pas être écrasée par la majorité : chaque comité doit être en réalité un reflet de la Chambre dont il exerce en fait les attributions. Autrefois, les speakers nommaient même des membres de la minorité à la présidence de certains comités (2), mais cette coutume a disparu aujourd'hui et les présidences sont toujours attribuées à des membres de la majorité. En général, c'est l'ancienneté dans le service congressionnel qui détermine l'octroi des principales présidences ; c'est aussi le degré d'intimité politique qui existe entre le speaker et les membres du Congrès susceptibles d'être appelés à ces présidences. Les chairmen de certains comités et notamment ceux des co-

(1) *Annals of Congress*, 8e Congr., 2me sess., 699. Le speaker nomme également les comités spéciaux non permanents qui sont institués par une résolution spéciale de la Chambre. Mais ici, il est obligé de s'inspirer des vues de la Chambre et de composer le comité d'après ses désirs. La coutume est de nommer chairman du comité le membre qui en a proposé la nomination. V. Follett, *op. cit.*, p. 233.

(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 226.

mités des appropriations, des voies et moyens, des rivières et des ports disposent en effet d'une influence considérable, et un speaker qui veut garder en mains la direction des affaires du Congrès n'appelle à ces postes importants que des hommes en qui il a une entière confiance (1).

La nomination des comités et de leurs présidents est donc pour le speaker une attribution aussi délicate et difficile à exercer qu'elle est importante. Il doit y tenir compte des considérations les plus diverses et quelquefois les plus difficiles à concilier. Il doit, bien entendu, contenter d'abord son parti, mais ce parti peut être lui-même divisé en plusieurs factions que le speaker doit s'efforcer de ménager également. Il doit ensuite se préoccuper d'assurer une représentation à la minorité. Il doit également tenir compte des spécialités des différents membres, de l'opinion publique qui peut lui imposer la nomination de certains députés, des considérations et des intérêts d'Etats qui exigent la représentation de tel ou tel Etat dans tel ou tel comité (2). Il doit aussi se rappeler les promesses faites lors de son élection et songer à préparer sa réélection. Il doit, s'il appartient au même parti que le président de la République, se préoccuper de nommer aux principales présidences des hommes qui ne seront désagréables ni au président ni à ses ministres (3). Il doit enfin et surtout, s'il est soucieux de se montrer digne du rôle important qui lui incombe, s'efforcer de donner une direction au Congrès en introduisant l'harmonie et la cohésion dans la composition des comités.

(1) Le speaker actuel, Joseph Cannon, a été pendant très longtemps président du comité des appropriations et, à ce titre, le bras droit de Reed d'abord et ensuite du successeur de Reed, Henderson, qui a présidé le Congrès de 1899 à 1903.

(2) Par exemple, il est indispensable que l'Etat de New-York soit représenté dans le comité du commerce ; que la Pennsylvanie et la Nouvelle-Angleterre le soient dans le comité des voies et moyens.

(3) V. pour les exemples, Follett, *op. cit.*, p. 224-225.

« Ces préoccupations, dit M. Bryce (1), entourent l'exercice de son pouvoir de trouble et d'anxiétés. La répartition par ses soins des membres de la Chambre dans les commissions est un point critique dans l'histoire d'un Congrès, un de ces faits qui passionnent les esprits au plus haut degré. Le speaker consacre à ce travail les quinze jours qui suivent son élection ; il y donne une attention comparable à celle d'un premier ministre d'Europe à l'occasion de la composition de son cabinet. Le parallèle peut être poussé plus loin et, de même que les présidents des principales commissions peuvent être assimilés aux ministres d'Europe, de même le speaker est de son côté un grand chef de parti en même temps que le président d'une assemblée délibérante. » C'est une sorte de premier ministre qui est chargé de constituer le Cabinet aux destinées duquel il va présider.

La ressemblance ne doit pas toutefois être exagérée. Le gouvernement par les comités du Congrès présente des caractères qui empêchent de l'assimiler au gouvernement de Cabinet. Il est secret, car les comités ne siègent jamais en séance publique et tout se passe dans le mystère des commissions. Il est irresponsable, car les présidents des comités, une fois nommés, ne dépendent ni du speaker, ni de la Chambre. Il est enfin, si l'on peut ainsi parler, dispersé et désagrégé, car il n'y a pas d'entente entre les comités dont les présidents représentent des puissances concurrentes et quelquefois rivales (2). Une seule pensée peut introduire quelque unité dans le système, c'est celle du speaker qui nomme les comités. Le speaker doit donc s'efforcer de composer ces comités d'après ses vues personnelles, sous sa responsabilité morale, à ses risques et périls. Les Américains aiment les gens audacieux et un Congrès sera reconnaissant

(1) Bryce, *op. cit.*, I, p. 207.

(2) V. sur tous ces points, Wilson, *op. cit.*, passim. Bryce, *op. cit.*, I, p. 209.

à son speaker d'avoir pensé et agi pour lui qui ne peut le faire, démembré qu'il est, en quelque sorte, en 60 commissions. C'est dans cet esprit que les derniers speakers et notamment Carlisle et Reed ont composé leurs comités et leur succès a tenu en partie à la direction énergique qu'ils leur ont imprimée (1).

Ainsi, par une réaction nécessaire contre l'incohérence du système et aussi sous l'action de speakers résolus, l'unité s'est introduite dans les comités. Ce gouvernement occulte a désormais un chef qui l'organise et le dirige en faisant pénétrer partout une même pensée. Mais le speaker retire de cette direction un immense pouvoir politique. Il peut, grâce à elle, guider le Congrès dans son travail législatif et seconder ou contrecarrer l'action du président de la République. Un président ne peut faire quelque chose qu'avec le concours du speaker de la Chambre, et, s'il n'appartient pas au même parti que lui, son gouvernement est impuissant et son action stérile. En vérité, en matière de politique intérieure tout au moins, le speaker est plus influent que le président (2).

Il semble pourtant manquer quelque chose encore à cet immense pouvoir, c'est la possibilité pour le speaker de faire sentir son action constante et journalière sur le travail du Congrès pour introduire dans ce travail l'ordre et la cohésion. Sans doute, le speaker possède à la Chambre le droit de reconnaissance ; sans doute, ses rapports avec les comités ne cessent pas avec leur nomination et une entente très efficace s'établit entre lui et les chairmen des comités pour favoriser les mesures que l'on désire voir aboutir et diriger les discussions suivant les arrangements pris sur la parole par les rapporteurs des comités (3). Mais les comités sont nombreux

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 115 et s.

(2) V. Bradford, « Congress and the Cabinet » *Annals of the american academy of political and social science*, nov. 1893, p. 74.

(3) V. Follett, *op. cit* , p. 245.

et les bills qui leur sont renvoyés innombrables. Entre les bills dont les comités ont préparé les rapports, qui fera un choix ? Entre les comités eux-mêmes, qui déterminera la prorité et l'ordre dans lequel ils pourront être entendus à la Chambre ? Cela paraît pourtant d'autant plus nécessaire que la tendance du Congrès est d'augmenter sans cesse le nombre des comités (1) et d'éparpiller ainsi ses attributions entre une multitude de commissions dont chacune est naturellement tentée de considérer les affaires rentrant dans sa compétence comme les plus dignes de retenir l'attention du Congrès.

Il était donc indispensable qu'une autorité, au Congrès, vînt coordonner l'action des différents comités de façon à redonner le mouvement et la vie à un Congrès désarticulé par la dispersion de ses pouvoirs entre une soixantaine de comités. Cette autorité a été ici encore le speaker, agissant d'abord seul et par les moyens imparfaits qu'il avait à sa disposition, ensuite par l'intermédiaire d'un comité dont il est le président et en réalité le seul membre important, le comité des règlements. Mais par là, le speaker agit non plus seulement comme président, non plus même comme homme politique influent, mais comme leader législatif, comme « premier » (2). Il est le moteur de la machine parlementaire dont il surveille constamment le mouvement ; il représente et incarne en quelque sorte chaque Congrès et devient responsable de son succès ou de son échec. C'est dans cette dernière fonction, dont l'organe, le comité des règlements, couronne l'édifice parlementaire, qu'il nous faut maintenant voir à l'œuvre le speaker.

(1) Au 51e Congrès, en 1889, le nombre des comités était de 52. Il est aujourd'hui de 60.

(2) V. Bushnell Hart, « The speaker as premier », dans son ouvrage, *Practical Essays on american government*, New-York, 1893.

CHAPITRE VI

LE SPEAKER PRÉSIDENT DU COMITÉ DES RÈGLEMENTS

L'existence du comité des règlements, dont le rôle officiel est, comme son nom l'indique, de formuler et de reviser les règlements de l'assemblée, n'est pas chose nouvelle au Congrès des Etats-Unis. Ce comité existait depuis longtemps, mais il n'avait pas à l'origine l'importance qu'il a prise aujourd'hui et le speaker n'en faisait d'ailleurs pas partie. En 1860, la question de la nomination du comité fut agitée et il fut décidé qu'il devrait comprendre désormais le speaker et quatre membres (1). C'est ainsi qu'est réglée aujourd'hui encore la composition de ce comité des règlements. C'est au speaker qu'il appartient naturellement d'en désigner les membres, mais il est de tradition qu'il doit choisir deux membres de la majorité et deux membres de la minorité. En fait, les membres de la minorité ne sont pas consultés, au moins sur les questions importantes, et sont complètement annihilés. Quant aux membres de la majorité, ce sont les hommes de confiance du speaker, qui est président de droit du comité et son seul membre influent. Suivant l'expression de Reed, le comité des règlements est composé « du speaker et de deux assistants (2) ».

(1) *Congr. Globe*, 36e Congr. 1re sess., p. 655.
(2) *Congr. Record*, 53e Congr. 1re sess., p. 1033.

C'est en 1889 que fut reconnu le droit du comité des règlements d'exercer sur l'ordre des affaires à la Chambre un contrôle dont le speaker devait retirer un pouvoir nouveau et considérable. Jusqu'à cette époque, il n'y avait pas dans le Congrès d'autorité chargée de décider dans quel ordre les bills étudiés par les comités seraient rapportés à la Chambre. La théorie était qu'on discutait les bills dans l'ordre où les rapports avaient été déposés. Les inconvénients de cette règle étaient évidents et ils devinrent encore plus sensibles au fur et à mesure que le Congrès se trouva encombré d'un nombre de bills invraisemblable. Pour ne citer qu'un exemple, au 51e Congrès, 20.000 propositions de lois avaient été déposées; on a calculé que, si la Chambre avait siégé pendant 300 jours et 5 heures par jour et si toutes ces propositions avaient été rapportées, chacune d'elles n'aurait pu obtenir que 4 minutes 1/2 de son attention (1). Le résultat aurait donc été l'étouffement des mesures intéressantes et importantes sous la masse des résolutions insignifiantes et sans intérêt. Pour obvier à cet inconvénient, le speaker avait usé à la Chambre de son droit de reconnaissance et avait pris l'habitude de faire un choix entre les rapporteurs des différents comités. Mais cela était insuffisant, car si le speaker pouvait ainsi empêcher le rapport des bills sans valeur, il lui était difficile de provoquer le rapport des bills auxquels leur importance ou leur urgence méritait de faire attribuer un tour de faveur. Aussi la pratique s'était-elle peu à peu introduite d'attribuer au comité des règlements un certain contrôle sur l'ordre du travail et l'arrangement des affaires.

Au 51e Congrès, en 1889, sous l'influence de Reed, cette pratique fut consacrée et formellement reconnue. Le comité des règlements reçut le pouvoir de faire des rapports à la Chambre sur la marche des affaires et de lui soumettre tout

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 306.

d'abord les mesures urgentes qui demandent une prompte discussion (1). Par là, le comité était en mesure d'introduire de l'ordre dans le travail du Congrès, et du reste les Congrès suivants, bien qu'ils fussent composés d'une majorité démocrate, devaient encore augmenter ses pouvoirs. Le 52ᵉ Congrès décida que le comité des règlements aurait à tout instant la faculté de faire des rapports à la Chambre sur les règlements et l'ordre des affaires. Le 53ᵉ Congrès lui donna en outre le droit de se réunir à toute époque et même pendant que la Chambre est en séance (2). Cela permet au comité de soumettre à la Chambre des propositions sur l'ordre du travail sans avertissement préalable et sans tenir compte de toutes les résolutions dont la Chambre peut être saisie. Par ces dispositions, le comité des règlements a acquis un pouvoir considérable : c'est lui qui pratiquement va décider quelles seront les affaires qui seront examinées par le Congrès, quels jours elles devront être discutées, quelle sera la longueur des débats et à quel moment le vote devra intervenir. C'est donc le comité des règlements qui actuellement règle à peu près souverainement l'ordre du travail de Congrès.

Dès lors, il ne suffira plus, pour faire voter une mesure par le Congrès, que le comité auquel le projet aura été renvoyé lui soit favorable. Il faudra aussi et surtout que le tout puissant comité des règlements soit disposé à la faire aboutir. Le travail des comités peut être stérilisé par l'opposition du comité des règlements. A l'inverse, le comité des règlements peut favoriser les projets dont il estime l'adoption désirable en leur assurant une prompte discussion. Il en résulte que le principal effort des partisans d'une mesure va porter sur le rapport à obtenir du comité des règlements pour faire fixer un jour prochain à la discussion. Sans doute, en théorie, la

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 275-276.
(2) Règle XI. Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, p. 150.

Chambre conserve le droit de ne pas adopter les conclusions du comité des règlements, mais, en fait, elle suit docilement les inspirations de ce comité qui reflète la pensée de celui qui est l'âme d'un Congrès, le speaker.

Ce comité des règlements est ainsi devenu une sorte de comité directeur qui dispose du sort des bills en réglant la procédure législative de la Chambre. Cette procédure est très féconde en expédients qui permettent d'étouffer les bills ou au contraire de les faire aboutir en toute rapidité. Pour les étouffer, il suffit de ne pas les faire venir en discussion et cela est très facile. Pour les faire aboutir, il y a la procédure de la question préalable ou clôture, celle de la clôture à terme, qui permet de fixer d'avance à la discussion un temps rigoureusement déterminé, celle enfin de la suspension des règlements. Les Américains entendent par là une sorte d'abrogation temporaire des règlements qui permet de voter sur le champ et sans renvoi aux comités les bills pour lesquels cette suspension aura été proposée et votée par les 2/3 des membres présents (1) : « C'est ainsi, dit un homme politique américain, le sénateur Hoar (2), que des centaines de mesures d'une importance vitale reçoivent, vers la fin d'une session épuisante, sans être discutées, modifiées, imprimées ni comprises, l'assentiment constitutionnel des représentants du peuple américain. » Sans doute, toutes ces procédures peuvent êtres suivies sur la demande de tous les membres du Congrès, mais, en fait, ce sera le comité des règlements qui la plupart du temps en prendra l'initiative et qui aura le plus d'autorité pour les faire voter. De la sorte, le comité des règlements est en mesure de faire aboutir immédiatement les bills qu'il désire voir passer et de retarder indéfiniment, au contraire, ceux auxquels il est hostile. Par son action constante et pour

(1) V. Wilson, *op. cit.*, p. 123.

(2) Dans un article intitulé : « The conduct of business in Congress » *North american Review*, vol. CXXVIII, p. 113 et s.

ainsi dire journalière, il règle le travail d'un Congrès et le dirige à sa guise.

Or, le comité des règlements c'est en fait le speaker, son président. C'est le speaker qui, nous l'avons vu, compose à son gré le comité ; c'est lui qui prend l'initiative de ses réunions et qui en dirige les délibérations (1). Par son intermédiaire le speaker peut donc arrêter les bills à leur retour des comités et empêcher le Congrès de les discuter. A l'inverse, il peut suggérer au comité toutes les mesures qu'il estime nécessaires pour amener le vote rapide d'une proposition de loi (2). C'est donc le speaker qui, par ses attributions de chairman du comité des règlements, détermine l'ordre à suivre entre les bills préparés par les comités, qui est libre de porter ou non à la Chambre le travail de ces comités, qui les surveille et les domine pour reconstituer par son effort la cohésion et l'unité d'un Congrès compromises par la dispersion de ses attributions entre les comités. Par là, le speaker exerce très apparemment la fonction de leader et mérite le titre qui lui a été donné par certains auteurs américains de « premier législatif (3). »

On entend par là comparer le speaker au premier ministre anglais chargé, sous sa responsabilité, de prendre l'initiative des mesures qu'il estime nécessaires et de les faire voter par le Parlement. Comme le « Premier » anglais, le speaker serait le chef qui devrait donner une impulsion à la législation en se chargeant de réaliser le programme arrêté dans les réunions de son parti. La comparaison n'est pas dépourvue d'intérêt mais elle ne doit pas être poussée trop loin. D'abord, la partie exécutive des pouvoirs du Premier anglais n'est pas accessible au speaker et le contrôle exercé par lui sur l'administration par l'intermédiaire des comités, quoique très

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 278.
(2) V. pour les exemples, Follett, *op cit.*, 278.
(3) V. Bushnell Hart, « The speaker as Premier », *op. cit.*

efficace, ne saurait lui être assimilé. Ensuite, même en matière législative, il y a loin encore de l'inspiration officieuse du speaker à la direction officielle d'un chef de gouvernement. Enfin, à la différence du premier ministre anglais, le speaker est irresponsable ou tout au moins il n'y a pas de moyens de mettre en jeu sa responsabilité qui, jusqu'à présent, est restée purement morale. On voit difficilement, en effet, un vote de blâme adressé par un Congrès à un speaker en exercice pour le renverser. En fait, il n'y en a pas d'exemples. Certains auteurs, et notamment Miss Follett (1), pensent, il est vrai, qu'il y aurait intérêt à rendre le speaker responsable afin de grandir encore sa charge et de créer officiellement la fonction de leader qui, alors, attirerait les hommes les plus éminents de l'Union. Mais ce qu'ils paraissent désirer ainsi, c'est une sorte de premier ministre exerçant ses pouvoirs avec le concours du Congrès, c'est l'établissement d'un régime parlementaire mitigé qui serait en contradiction avec les principes du gouvernement de l'Union.

A notre avis, il ne faut pas se laisser égarer par les analogies et souhaiter des modifications qui transformeraient complètement la fonction. Au reste, le rôle et les pouvoirs du speaker sont dès aujourd'hui assez importants pour lui permettre d'accomplir la tâche qui lui incombe dans le système congressionnel de donner une impulsion au Congrès et à la législation. Depuis que le speaker s'est servi dans le sens que nous avons indiqué de ses fonctions de chairman du comité des règlements, l'activité féconde des Congrès a augmenté, et le 51e Congrès, le premier où le système ait été appliqué, a opéré, sous la direction de Reed, un travail considérable (2). En outre, le speaker s'est chargé de guider le Congrès suivant ses vues propres : Reed était le véritable auteur de toutes

(1) Follett, *op. cit.*, p. 308

(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 279.

les mesures adoptées par son parti et votées ensuite par la Chambre (1). En sens inverse, le speaker peut, à lui seul, tenir en échec une réforme désirée par le gouvernement et même par la majorité de son parti. Pour citer un fait récent, c'est l'opposition du speaker Cannon qui, dernièrement, a rendu impossible la revision des tarifs douaniers demandée par le président de la République, Roosevelt (2).

Ainsi, le speaker prétend faire la loi dans son parti et guider le Congrès suivant ses propres idées. Par ses multiples attributions, il a concentré dans ses mains plus de pouvoirs que jamais président d'assemblée délibérante, fût-il même chargé par un pouvoir exécutif tyrannique de maîtriser une assemblée législative, ait réussi à posséder. Il est directeur des séances, chef des comités, maître de l'ordre du jour ; il inspire la législation et contrôle l'administration. On peut redire de lui avec plus de raison encore ce qu'en disait déjà en 1881 un membre du Congrès : « Si la République est destinée à succomber, ce ne sera pas par un homme de guerre ni par un président de la République ; ce sera par l'homme qui est assis sur le sac de laine de cette Chambre, qui tient dans ses mains un règlement despotique, qui peut priver les députés de toute liberté, qui peut, s'il le veut, faire et défaire les lois comme un empereur, qui est maître de la paix et de la guerre (3). »

*
* *

Contre un pareil pouvoir aux mains d'un président d'assemblée, on est tout d'abord tenté de protester, et si en effet

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 284.

(2) Au mois de décembre 1904, le président Roosevelt avait, dans un message, signalé au Congrès l'exagération des tarifs douaniers de 1897 et demandé leur abaissement. Mais l'opposition du speaker Cannon, protectionniste acharné, a jusqu'ici empêché toute revision du tarif ultra-protectionniste de 1897.

(3) *Congr. Record*, 46e Congr., 2re sess., 1207.

le speaker était resté exclusivement un président d'assemblée, le développement de ses attributions aurait été un fait regrettable. Mais, si en droit le speaker n'est que le président de la Chambre des Représentants, en fait il est bien autre chose. Il est chef de parti, homme politique et leader législatif, et il a réuni entre ses mains toutes ces fonctions parce que leur existence était une nécessité et qu'il n'y avait personne autre au Congrès capable de les remplir. Ainsi, le développement du speakership a été au contraire un bien et a produit des résultats heureux. Il s'est réalisé par réaction contre l'émiettement des pouvoirs et la dispersion des responsabilités qui étaient la conséquence du système congressionnel et de la pratique des comités. Il a introduit une certaine cohésion à la Chambre et quelque unité dans la législation. Le remède est sorti en quelque sorte tout seul de l'excès du mal.

On pourrait, il est vrai, être tenté de regretter d'avoir vu ce rôle de directeur attribué au président de la Chambre des Représentants plutôt qu'à un chef politique officiellement reconnu qui n'aurait pas eu à cumuler les deux fonctions. Ce serait oublier que c'est précisément ce cumul qui a produit la fonction de leader dont on proclame heureuse l'existence. Sans ses prérogatives présidentielles, jamais le speaker ne serait parvenu à établir son influence, et il ne parvient aujourd'hui encore à remplir son rôle de leader que par l'exercice de ses prérogatives présidentielles. Il faut donc se résigner à considérer les deux choses comme intimement unies et accepter l'institution avec ses avantages et ses inconvénients et aussi son originalité. La fonction du speaker américain n'a son égale dans aucune partie du monde politique et elle est inséparablement liée à l'ensemble du système politique américain.

Faut-il maintenant faire des prévisions d'avenir et prédire les transformations qu'elle pourra recevoir ? Certains auteurs

ont pensé, nous l'avons dit, à une responsabilité qui viendrait lui donner un plus grand développement par la reconnaissance officielle du rôle de leader que tient en fait le speaker (1). D'autres ont estimé que, par l'action du speaker, les Etats-Unis pouvaient être conduits dans la voie du régime parlementaire, le président de la République devant être amené à renvoyer ses ministres dès qu'ils ne seraient plus d'accord avec le speaker représentant de la majorité du Congrès (2).

Aucune de ces conclusions ne nous paraît justifiée. L'existence d'une responsabilité effective serait inconciliable avec le rôle de président d'assemblée qui est, en somme, avant tout celui du speaker. Quant aux rapports du président et du speaker, ils ne nous paraissent nullement devoir amener l'introduction d'une sorte de régime parlementaire. Sans doute, il y a et il y a eu de tout temps des relations entre le président de la République et le speaker de la Chambre (3), mais ces relations sont nécessaires et leur esprit ne nous paraît pas s'être sensiblement modifié. Le président a besoin du speaker et il a intérêt à le ménager ; mais le speaker, comme représentant du Congrès, a besoin aussi de la signature du président pour les bills votés par le Congrès. Sans doute, le président peut être contrecarré dans son action par un speaker qui lui est hostile, mais les décisions du Congrès inspirées par le speaker peuvent aussi être battues en brèche par le veto du président. En somme, le système de freins et de contre-poids réciproques établi par la Constitution nous paraît si merveilleusement combiné qu'il n'est pas de raisons de ne pas le voir se maintenir indéfiniment. Il s'est con-

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 308 et s.

(2) V. Barde, Compte rendu de l'étude de M. Bushnell Hart, « The speaker as premier », *Revue du droit public et de la science politique*, 1894, t. II, p. 541 et s.

(3) V. Follett, *op. cit.*, p. 328.

servé pendant plus d'un siècle avec, il est vrai, des déformations introduites par la coutume, mais sans que son mécanisme ait été faussé dans ses pièces essentielles et sans que son esprit ait même été radicalement modifié. Un instant, un pouvoir peut paraître dominé par l'autre, mais aucun n'a jamais été absorbé ou annihilé. Le président de la République et le Congrès, émanant tous deux de la même origine, possèdent une force égale et, opposés un jour, sont remis d'accord le lendemain par le suffrage populaire, régulateur souverain de la machine politique.

Ce qui est donc intéressant et significatif dans les fonctions du speaker, ce n'est pas tant ce qu'elles pourront devenir un jour que ce qu'elles sont actuellement. Le rôle que le speaker a occupé par elles nous paraît avoir réalisé beaucoup moins une déformation que la perfection même du système politique des Etats-Unis. Nous n'entendons pas dire que la fonction du speaker américain soit parfaite en elle-même ; nous sentons trop, au contraire, combien l'allure autoritaire et l'arbitraire avec lesquels elle est exercée sont de nature à choquer le sentiment de la liberté chez tous ceux qui ont rêvé d'institutions parlementaires plus élevées (1). Mais il faut reconnaître et proclamer sa perfection toute relative en tant qu'elle est la clef de voûte du système américain de la séparation des pouvoirs et son correctif nécessaire. Son développement constant est d'ailleurs la démonstration même de son utilité, et l'accroissement continu des pouvoirs du speaker montre qu'il a eu d'autres causes que l'esprit tyrannique et abusif de parti et les usurpations de présidents vul-

(1) Il n'est que juste de reconnaître pourtant que, si les speakers ont usé de leurs fonctions dans l'intérêt de leur parti, ils n'en ont pas, en général, abusé, et qu'ils ne se sont pas servis de leurs prérogatives pour exclure la minorité de la discussion et des comités. Il y a eu au contraire un vrai sentiment de l'équité dans le soin avec lequel ils lui ont toujours assuré une représentation.

gairement ambitieux. Mais cela même est une preuve qu'une fonction dont la raison d'existence est de pallier aux défauts d'un système politique ne doit pas être détachée du système dont elle est une pièce essentielle, que l'esprit arbitraire d'une présidence dont l'excuse est d'être un moindre mal ne doit pas être transporté là où l'on peut légitimement espérer voir régner le bien.

TROISIÈME PARTIE

LA PRÉSIDENCE
DES
ASSEMBLÉES FRANÇAISES

La France, tourmentée et agitée par les révolutions, n'a pas eu, comme l'Angleterre et les Etats-Unis, la chance d'être représentée pendant plusieurs siècles par une assemblée exactement adaptée à son régime politique et à ses institutions. Depuis 1789, elle a connu les régimes les plus divers, et des assemblées très différentes ont eu successivement l'exercice du pouvoir législatif et le contrôle des affaires du pays. De cette diversité la présidence a subi le contre-coup, et elle a revêtu suivant les époques des aspects très variés. Certains de ces aspects ont déjà été décrits dans le livre premier de cette étude consacré aux présidences non électives. Nous devons maintenant étudier les présidences électives de nos nombreuses assemblées et nous constaterons qu'aussi bien à raison de la diversité des régimes que par leurs ca-

ractères propres, ces présidences se présentent sous des formes assez différentes. De la sorte, elles peuvent être, sans artifice, envisagées séparément ou rapprochées suivant les affinités qui les unissent même à des époques diverses.

CHAPITRE PREMIER

LA PRÉSIDENCE DES ASSEMBLÉES RÉVOLUTIONNAIRES

Quelques différences qu'aient présentées entre elles les assemblées révolutionnaires, leur présidence devait revêtir un même caractère, l'énervement de l'autorité présidentielle et l'étroite subordination du président à l'assemblée. Tout devait concourir à ce résultat, les tendances d'esprit des hommes de la Révolution, leur inexpérience de la vie politique, leur crainte, au moment où ils détruisaient les anciennes autorités, d'en créer de nouvelles et de se donner des maîtres à eux-mêmes. Pour empêcher que l'exercice des fonctions présidentielles ne conférât au président une prééminence sur ses collègues dont ceux-ci auraient été jaloux et une puissance dont ils se méfiaient, les règlements des diverses assemblées devaient prendre soin de limiter à un temps très court, quinze jours ou un mois, la durée de chaque présidence. Ainsi, loin de concevoir la présidence comme une magistrature permanente dont l'éclat devait rejaillir sur ses titulaires, les hommes de la Révolution ne consentaient à voir dans le président qu'un agent matériel de l'assemblée, son organe temporaire pour la direction des débats et le maintien de l'ordre. Cette conception était d'ailleurs conforme à l'esprit général des institutions de la Révolution, où l'on trouve partout l'agence collective par crainte de l'activité et de l'initiative individuelles.

Les assemblées révolutionnaires devaient aller plus loin encore et, dans leur appréhension de placer à leur tête un chef qui aurait pu devenir un maître, refuser à leurs présidents les pouvoirs nécessaires pour réprimer les troubles. Pénalités disciplinaires insuffisantes, pratique des assemblées de les prononcer elles-mêmes, tout allait contribuer à affaiblir l'autorité présidentielle et à faire du président l'humble subordonné de l'assemblée dans une époque où une énergique concentration du pouvoir disciplinaire entre les mains du président aurait été au contraire nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre.

Cette sorte de diminution des fonctions présidentielles que des assemblées novices consacraient ainsi pour se grandir elles-mêmes allait, au contraire, concourir à installer l'anarchie dans leur sein et à détruire leur propre prestige. Des présidents qui ne faisaient que passer à la présidence n'avaient ni les pouvoirs matériels ni l'autorité morale nécessaires pour imposer à tous les membres le respect du règlement et rétablir l'ordre aux jours nombreux où il était troublé. Leur impuissance autorisait tous les députés à usurper les fonctions présidentielles, et cette intervention ne faisait qu'accroître le désordre auquel étaient fatalement vouées des assemblées qui, au lieu d'un chef, en avaient autant que ce qu'elles comptaient de membres influents ou bruyants.

Sans doute, l'histoire parlementaire de la Révolution nous présente des séances où l'attitude énergique et le courage du président ont mérité d'être remarqués. Mais ce sont là des faits isolés, des actes d'initiative individuelle et, d'une façon générale, on peut dire que le trait caractéristique de la présidence des assemblées révolutionnaires est l'effacement de la fonction et l'impuissance de ses titulaires. Un examen un peu plus détaillé de chaque présidence nous permettra de nous en convaincre.

* * *

Au lendemain de la transformation des Etats-Généraux de 1789 en assemblée constituante, la nouvelle assemblée dut penser à se donner à elle-même un règlement pour la tenue de ses séances et la nomination de son bureau. Elle fut certainement influencée à ce point de vue par un opuscule que Siéyès venait de faire paraître sous le titre suivant : *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1788.* Siéyès cherchait à y démontrer, entre autres choses (1), que l'on avait des préjugés singuliers sur l'importance d'un président d'assemblée, qu'en réalité le président devait être renfermé étroitement dans l'exercice de sa fonction propre qui était de présider aux débats, qu'enfin les présidents devaient être renouvelés toutes les semaines, à la fois dans une idée d'égalité entre les membres de l'assemblée et pour permettre à toutes les provinces d'avoir successivement leurs représentants à la présidence. L'Assemblée constituante devait aller moins loin que Siéyès en décidant, dans son règlement du 29 juillet 1789, que son président serait élu pour quinze jours, mais, pour empêcher la permanence de fait qui aurait pu résulter de réélections successives, elle décidait que le président sortant n'était rééligible qu'après quinze jours d'interruption de fonctions (2). De la sorte, ses principaux membres allaient se succéder à la présidence sans qu'aucun d'eux pût avoir le temps de lui donner une note personnelle (3).

(1) V. notamment, p. 81.

(2) A raison de cette courte durée des fonctions présidentielles, le règlement de la Constituante ne prévoyait pas de vice-présidence. Le président empêché devait être remplacé par son prédécesseur. V. chap. I, art. 5 du règlement.

(3) On retrouve dans cette liste des présidents, aussi bien pour la Constituante que pour les assemblées postérieures, la plupart des noms des hommes de la Révolution. Le premier fut Bailly qui, d'abord président du Tiers état, devint le 17 juin 1789 président de l'Assemblée nationale.

Dans l'organisation des fonctions présidentielles apparaissait également le désir de la Constituante de subordonner le président à l'assemblée. L'article 4 du chapitre premier du règlement, après avoir indiqué quelles étaient au point de vue de la tenue des séances, les attributions du président, ajoutait, que dans tous les cas le président serait soumis à la volonté de l'assemblée. De même, au point de vue disciplinaire, si l'article 4 du chapitre III du règlement conférait au président le droit de rappeler à l'ordre les membres de l'assemblée qui le troublaient, l'article 5 ajoutait immédiatement : « Si le président néglige de rappeler à l'ordre, tout membre en aura le droit. » L'article 6 du chapitre II avait déjà affirmé le droit pour tous les députés de réclamer eux-mêmes le silence et l'ordre.

Ces droits qui leur étaient ainsi conférés par le règlement, les députés de la Constituante devaient largement en user au point d'arriver à usurper le rôle du président et à annihiler complètement son autorité. De bonne heure, les débats avaient pris du reste une vivacité extrême. Les questions constitutionnelles qui étaient agitées passionnaient l'assemblée dont les divers partis se disputaient la tribune. Les spectateurs qui assistaient aux discussions dans les galeries ne se faisaient pas faute de se mêler aux débats et, par leurs cris ou leurs applaudissements, témoignaient de leur mécontentement ou de leur approbation (1). La Constituante avait même pris l'habitude de recevoir à sa barre des députations des différentes corporations ou des municipalités de province qui étaient admises « aux honneurs de la séance » et auxquelles le président se croyait obligé de répondre (2). Au milieu d'une telle agitation, les rappels à l'ordre, seule pénalité pré-

(1) V. sur la vie parlementaire à la Constituante, Lacretelle, *Histoire de l'Assemblée Constituante*, t. I, p. 311.

(2) V. notamment séances des 31 juillet et 1er août 1789, *Moniteur*, p. 127-129.

vue par le règlement, étaient apparus rapidement comme insuffisants et l'assemblée avait dû, à plusieurs reprises, décréter contre ses membres des pénalités plus sévères telles que la mise aux arrêts ou l'emprisonnement (1).

∴

Le souvenir des désordres de la Constituante amena l'Assemblée législative à organiser d'une façon plus complète le pouvoir disciplinaire et à renforcer l'autorité du président. La Constitution des 3-14 septembre 1791 posait le principe du droit de discipline de l'assemblée sur ses membres en ajoutant qu'elle ne pourrait prononcer de pénalités plus fortes que la censure, les arrêts pour huit jours et la prison pour trois jours (2). Le 18 octobre 1791, la Législative votait son règlement qui prévoyait une série de pénalités dont les unes devaient être prononcées par le président (3) et les autres par l'assemblée (4). Les députés perdaient le droit de prononcer eux-mêmes le rappel à l'ordre et pouvaient seulement requérir le président de le faire (5). En cas de tumulte enfin, le président devait se couvrir et ce geste, resté depuis traditionnel et familier en apparence, avait une signification particulièrement grave : « Ce signal, disait en termes pompeux l'article 17 du règlement sera pour tous les membres de l'assemblée un avertissement solennel qu'il n'est plus permis à aucun d'eux de parler, que la chose publique souffre

(1) V. Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire*, t. II, p. 7.

(2) Constitution des 3-14 septembre 1791, chap. III, sect. I, § 4.

(3) C'étaient le rappel à l'ordre avec ou sans inscription au procès-verbal et la censure (art. 9 à 12 des articles additionnels du règlement).

(4) C'étaient l'exclusion de la séance et l'emprisonnement (art. 13 et 14 des articles additionnels).

(5) Si la motion de rappel à l'ordre était appuyée par quatre membres, le président était tenu de la mettre aux voix (art. 16 des articles additionnels).

et que tout membre qui continuerait de parler ou d'entretenir le tumulte manque essentiellement au devoir d'un bon citoyen. »

Malgré les précautions prises, les scènes de désordre furent nombreuses à l'Assemblée législative. Les abus qui s'étaient manifestés à la Constituante s'y reproduisirent. Les spectateurs des tribunes continuaient à se mêler aux discussions, les députations à défiler au sein de l'assemblée en haranguant la représentation nationale (1). Les présidents, au milieu de ces troubles, déployaient une activité extraordinaire qui ne suffisait pas à ramener l'ordre (2). Si les pouvoirs dont ils pouvaient disposer au point de vue disciplinaire avaient été renforcés, leur autorité morale n'avait d'ailleurs pas augmenté et l'assemblée manifestait un mépris extraordinaire pour leurs fonctions. A la séance du 25 juillet 1792, le président Lafont-Ladebat avait prononcé un rappel à l'ordre contre un député, Chabot, qui venait d'appuyer une motion sur la déchéance du Roi. Un membre, Choudieu, demande aussitôt que le président soit rappelé à l'ordre pour avoir méconnu la souveraineté du peuple proclamée par la Constitution : « Ce n'est pas la première fois, dit-il, que les présidents, après s'être fait élire par une coalition, ont osé attenter à la souveraineté du peuple et méconnaître ses droits. Il est temps d'arrêter cette audace et je demande qu'aujourd'hui vous fassiez un grand exemple. Je demande que le président soit rappelé à l'ordre et à ce qu'il doit à la majesté du peuple. » Là-dessus, on applaudit, on crie : « Monsieur le président, vous êtes inculpé, quittez le fauteuil ». De son

(1) A la séance du 19 octobre 1791, les dames de la Halle sont admises à présenter leurs hommages à l'Assemblée. Vergniaud, qui présidait la séance, leur adresse ses remerciements et ses félicitations. V. *Moniteur*, p. 1217.

(2) A la séance du 18 juin 1792, le président François de Nantes fut forcé de rappeler à l'ordre l'assemblée tout entière (v. Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. XV, p. 76, et *Moniteur* du 19 juin, p. 711.)

siège même le président se défend puis, sur de nouvelles clameurs, il abandonne le fauteuil où il est remplacé par l'ancien président Dubayet qui, sur l'avis presque unanime de ses collègues, dit : « M. Lafont-Ladebat, je vous rappelle à l'ordre au nom de l'assemblée. » Ainsi l'Assemblée législative ne se contentait plus de prononcer les rappels à l'ordre à la place du président, elle les prononçait contre lui (1)!

Bien que la Constitution de 1791 n'eut pas proclamé la responsabilité des ministres devant le pouvoir législatif, elle déclarait que les ministres avaient leur entrée à l'assemblée et pourraient y être entendus, soit spontanément, soit à la demande des députés. Le règlement du 18 octobre 1791 donnait au président un rôle à jouer dans la procédure de ces sortes d'interpellations : « Lorsque les ministres seront dans l'assemblée, disait-il, aucun autre membre que le président ne pourra leur faire en aucun cas d'interpellation directe, mais les éclaircissements désirés par les différents membres seront proposés au président qui consultera d'abord l'assemblée pour savoir si elle veut que le ministre réponde (2). » Ces dispositions de la constitution et du règlement permirent aux députés d'exercer, avec l'aide des présidents, un contrôle très rigoureux sur la gestion des ministres. En fait, il n'y avait pour ainsi dire pas de séance où un ministre ne fut mandé à la barre de l'assemblée qui le harcelait de questions par l'intermédiaire de son président transformé en une sorte de juge d'instruction (3).

*
* *

La Convention, à peine réunie, décida le 26 septembre 1792 que son président serait élu pour quinze jours par appel no-

(1) V. Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XVI, p. 160 à 164.
(2) Règlement du 18 octobre 1791, chap. III, art. 20.
(3) V. notamment Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XII, p. 268, 285, t. XIII, p. 281.

minal, c'est-à-dire, en réalité, au scrutin public (1). C'était un nouveau mode d'élection (2) qui avait pour but de subordonner plus étroitement encore le président à l'assemblée. La Convention ne cherchait pas du reste à renforcer les pouvoirs disciplinaires du président et se contentait de maintenir, dans son règlement du 28 septembre, les pénalités qui avaient été en usage dans les assemblées antérieures. Leur insuffisance allait apparaître rapidement en présence des scènes de désordre et d'anarchie qui devaient se produire au sein de l'assemblée. A la séance du 16 décembre 1792, pendant le procès de Louis XVI, une longue dispute s'engage entre la Gironde et la Montagne, et l'on entend Vergniaud et le président se plaindre : « Il est impossible, disait Vergniaud, que la majorité de l'assemblée reste plus longtemps sous la tyrannie d'une minorité séditieuse. Président, donnez-moi la parole, il faut enfin que l'assemblée se délivre de cette tyrannie. » Et le président, Defermon, de répondre mélancoliquement : « J'ai rappelé trois fois Calon à l'ordre, trois fois il a résisté. Il faut que l'assemblée donne à son président d'autres moyens de faire respecter la volonté de la majorité (3) ». Les jours suivants, les désordres continuèrent. Le 26 décembre, le président fut apostrophé par une partie de l'assemblée parce qu'il refusait de retirer la parole à Lanjuinais qui était à la tribune (4). Le 27 décembre, il fut obligé de suspendre la séance au milieu d'un tumulte effroyable. A la reprise de la séance, la Convention décréta que lorsqu'un de ses membres aurait été censuré, le décret de censure se-

(1) V. sur ce mode de scrutin et l'élection de Pétion qui fut le premier président de la Convention, Esmein, *Droit constitutionnel*, 1906, p. 786 note 3.

(2) Jusque-là, le président avait été élu au scrutin secret dans les bureaux.

(3) V. *Moniteur* du 17 décembre 1792, p. 1502.

(4) V. *Moniteur* du 27 décembre 1792, p. 1543.

rait envoyé aux 84 départements (1). Le 25 mai 1793, la Convention devait décider en outre que « ceux de ses membres qui se permettraient des injures, des qualifications de factieux les uns contre les autres seraient à l'instant chassés de l'assemblée » (2). Elle allait avoir d'ailleurs des moyens plus radicaux de rétablir l'ordre et de se débarrasser de ceux de ses membres qui la gênaient en les envoyant à l'échafaud.

Il est impossible de suivre l'histoire de la présidence en ces temps troublés. Elle se composerait d'une série de faits individuels, les uns à l'honneur de présidents courageux, les autres, au contraire, témoignant chez d'autres présidents d'une faiblesse égale à celle de l'institution. Le 24 avril 1793, la foule envahit la Convention, ramenant en triomphe Marat qui venait d'être acquitté par le tribunal révolutionnaire ; quelques citoyens sont admis à la barre et demandent la permission de faire défiler le cortège dans l'assemblée. Lassource qui préside répond : « Citoyens, vous vous réjouissez de ce que la loi n'a pas trouvé de coupable ; c'est le sentiment de tout bon citoyen. Les représentants du peuple s'en réjouissent avec vous. La Convention nationale va examiner la demande que vous lui faites de défiler dans son sein » (3). La faveur fut immédiatement accordée ; le cortège fit son entrée dans l'assemblée et le défilé dura plus d'une heure au milieu des cris et des vociférations. La faiblesse du président avait amené cette scène scandaleuse.

A côté de cela, d'autres présidents ont fait preuve à la Convention d'une fermeté digne d'être signalée. Le 27 mai 1793, le président Isnard se fait courageusement l'interprète de la Gironde qui refuse d'accorder aux représentants de la commune de Paris la mise en liberté d'Hébert, arrêté les jours

(1) V. *Moniteur* du 28 décembre 1792, p. 1552. — Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XXII, p. 77 et s.
(2) V. *Moniteur* du 26 mai 1793, p. 634.
(3) V. *Moniteur* du 25 avril 1793, p. 512.

précèdents (1). Le 2 juin, le président Hérault de Séchelles essaie inutilement de protéger la Convention contre les canonniers d'Henriot, agent de la Commune, qui oblige l'assemblée à voter la mise en accusation de ses membres girondins. Enfin, l'attitude énergique de Boissy d'Anglas, à la journée du 1er prairial an III, où les insurgés avaient envahi la Convention, devait avoir raison de l'émeute. Son salut respectueux, au moment où les insurgés lui présentaient au bout d'une pique la tête de Féraud, qui venait d'être assassiné, est resté célèbre dans l'histoire de la Révolution ; mais Boissy d'Anglas n'eut pas seulement ce jour-là un beau geste ; son sang-froid sauva l'assemblée. La majorité effrayée avait fui et les Montagnards, restés maîtres de la séance, avaient voté sous la présidence d'un des leurs les mesures réclamées par le peuple. Un secrétaire les rédigea et les présenta à Boissy d'Anglas qui refusa de les signer. Pendant ce temps, des troupes de renfort arrivèrent, la salle fut évacuée et la majorité, de nouveau réunie, annula tout ce qui avait été fait en son absence (2).

* * *

La présidence des assemblées devait conserver sous le Directoire le caractère qu'elle avait eu pendant les autres périodes de la Révolution. Bien que la Constitution du 5 fructidor an III eut appliqué strictement le principe de la séparation des pouvoirs et que les deux assemblées représentatives, Conseil des cinq-cents et Conseil des anciens, fussent contenues dans leur fonction législative, les débats continuaient à y être passionnés et le ton des discussions très animé (3). Une présidence énergique aurait été nécessaire pour y ramener le

(1) V. *Moniteur* du 28 mai 1793, p. 644.
(2) V. Eugène Pierre, *Histoire des Assemblées politiques*, t. I, p. 182.
(3) V. de Barante, *Histoire du Directoire*, t. I, *passim*.

calme et y maintenir l'ordre. Mais le règlement imposé par la Convention aux deux Conseils avait conservé l'organisation de la présidence que les précédentes assemblées avaient connue. La seule modification qui y avait été apportée était dans la durée des fonctions qui était non plus de quinze jours mais d'un mois. Ce nouveau délai était loin d'être suffisant pour permettre au président d'acquérir de l'autorité sur l'assemblée et la présidence continua, sous le Directoire, à être aussi effacée que sous les assemblées antérieures. A deux périodes seulement de l'histoire du Directoire, elle appelle l'attention sur elle, en l'an V, lorsque la majorité du conseil des cinq-cents redevenue royaliste porta à sa tête Pichegru, ancien agent des princes exilés, dont l'élection décida le Directoire au coup d'Etat du 18 fructidor (1) ; aux 18 et 19 brumaire an VIII, où la présence de Lucien Bonaparte au fauteuil présidentiel des cinq-cents et sa complicité avec son frère, le général Bonaparte, devait permettre la perpétration du coup d'Etat et la dispersion des deux Conseils (2).

(1) V. de Barante, *op. cit.*, t. II, p. 218.
(2) V. Eug. Pierre, *op. cit* , t. I. p. 254 et s.

CHAPITRE II

LA PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS SOUS LA MONARCHIE DE JUILLET

C'est sous la Monarchie de Juillet que la présidence des assemblées nous apparaît pour la première fois en France sous son aspect moderne. Elu par la Chambre, conformément à l'article 37 de la Charte de 1830, le président de la Chambre des Députés perd le caractère indécis qu'il avait eu sous la Restauration pour devenir exclusivement le représentant de l'assemblée. De plus, élu pour toute la durée d'une session parlementaire, il peut jouir sur l'assemblée d'une autorité que la courte durée des fonctions présidentielles ne permettait pas à leurs titulaires d'acquérir sous la Révolution et marquer la présidence d'un cachet personnel. L'aspect nouveau de la présidence correspond du reste à l'aspect nouveau des institutions. Le monarque, outre le changement de personnes que la Révolution de 1830 avait entraîné, tient désormais ses pouvoirs de la nation et non plus d'un principe monarchique de droit divin. Le personnel politique est renouvelé et le pouvoir va passer des mains de l'ancienne aristocratie en celles d'une bourgeoisie riche dont le système électoral censitaire assure le triomphe. Le gouvernement enfin, s'il s'exerce toujours au nom du Roi, va dépendre des chambres, qui, par la pratique du gouvernement parlementaire im-

porté d'Angleterre et introduit sous la Restauration, vont exercer un étroit contrôle sur la direction des affaires du pays. A raison même de ce rôle nouveau, les débats de la Chambre des Députés devaient prendre une importance et un éclat qu'ils n'avaient pas encore eus jusqu'alors. Des luttes ardentes allaient s'engager sur les interpellations adressées aux ministres ou à propos de la discussion annuelle de l'adresse au Roi. La tribune française allait retentir de voix illustres, comme celles de Thiers, Guizot, Berryer qui, soit au ministère, soit dans l'opposition, devaient attirer de plus en plus l'attention du public sur l'assemblée qui concentrait peu à peu en elle la vie politique de la nation.

Au milieu de ces institutions politiques nouvelles, le président de la Chambre des Députés allait avoir à jouer un rôle qui, pour être moins actif que celui des ministres et du président du Conseil, n'en devait pas être moins important. Présidant les débats de la commission de l'adresse en même temps que ceux de l'assemblée, ayant d'autre part avec le Roi des rapports nécessaires et fréquents, il était en mesure, par sa double influence sur l'assemblée et sur le monarque, d'exercer une action sur la marche du gouvernement et sur le sort des différents ministères. Quelle que fût d'ailleurs en fait son action personnelle, le rôle et les prérogatives de la Chambre des Députés avaient été assez exaltés pour que l'attention fut attirée sur celui qu'elle avait placé à sa tête. La présidence de la Chambre des Députés, sous la Monarchie de Juillet, est une des plus hautes dignités de l'Etat et elle devait prendre avec l'un de ses titulaires, Dupin aîné, qui occupa le fauteuil pendant sept ans, un éclat jusqu'alors inconnu. Ce qu'a été la présidence avec M. Dupin, ce qu'elle est devenue avec son successeur, M. Sauzet, doit être l'objet de cette étude. Mais auparavant, nous devons retracer rapidement la période de tâtonnements qui se place entre le mois de juillet 1830, date de l'avènement de la Monarchie de

Juillet, et le mois de novembre 1832, date de l'avènement au fauteuil présidentiel de M. Dupin.

I

Casimir Périer devait être le premier président de la Chambre des Députés sous la Monarchie de Juillet, mais il avait été nommé par Louis-Philippe, le 6 août 1830 (1), conformément au système de la Charte de 1814, encore en vigueur, et Laffitte fut, en réalité, le premier président élu sous l'empire de la Charte de 1830 (2). Les fonctions étaient d'ailleurs à cette époque si mal définies que Casimir Périer et Laffitte purent cumuler avec leur qualité de président de la Chambre celle de ministre sans portefeuille dans le premier ministère de Louis-Philippe constitué le 11 août 1830 (3). Cette situation, qui faisait du président de la Chambre un membre du gouvernement, ne devait pas toutefois se prolonger. Au mois de novembre 1830, Laffitte devenait président du conseil des ministres et la majorité de la Chambre manifestait ses sentiments conservateurs sur le nom de Casimir Périer qui fut élu à la présidence par 180 voix contre 60 (4).

(1) Le 5 août 1830, la Chambre des Députés avait désigné à Louis-Philippe, alors lieutenant général du royaume, Casimir-Périer, Laffitte, Delessert, Dupin aîné et Royer-Collard comme candidats à la présidence. Elle avait décidé en même temps que les candidats qui n'auraient pas été choisis par le lieutenant général seraient de droit vice-présidents. Casimir Périer fut nommé président et les autres restèrent vice-présidents.

(2) Il fut élu le 24 août en remplacement de Casimir Périer, démissionnaire pour raisons de santé. Il présidait la séance, en qualité de vice-président, et s'est proclamé lui-même président, ce qui a excité l'hilarité de l'assemblée.

(3) Il comprenait des éléments très divers et manquait d'homogénéité. V. Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t I, p. 46.

(4) V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. I, p. 147.

Casimir Périer qui devait, peu de temps après, faire preuve d'une rare énergie dans l'exercice des fonctions ministérielles, aurait certainement donné un grand éclat à la présidence de la Chambre s'il avait pu la conserver. Mais, appelé quelques mois plus tard à prendre la direction du gouvernement, il ne devait faire que passer à la présidence, en y laissant le souvenir des qualités et des défauts qui devaient marquer son ministère. Sa préoccupation et ses pensées étaient du reste ailleurs qu'à l'assemblée. Effrayé par les désordres qu'avait provoqués dans le pays la révolution de juillet et que le ministère Laffitte, dans son inertie, était impuissant à réprimer, Casimir Périer, vers qui tous les regards se tournaient au milieu de cette anarchie, se demandait si son heure n'arrivait pas avec l'angoisse de l'homme qui a peur du pouvoir autant par tempérament que par souci des responsabilités : « Cette question, dit M. Thureau-Dangin, était l'obsession de ses jours et de ses nuits ; il y revenait avec persistance dans ses épanchements intimes et la débattait avec une sorte de terreur d'être obligé de prendre un parti. Je l'ai vu, raconte M. de Rémusat, refuser la parole à des députés, ses amis, sur des choses insignifiantes dans la crainte de les voir amener prématurément à la tribune la question décisive (1). » C'est en proie à ces perplexités que Casimir Périer, pendant quelques mois, présida la Chambre avec une fermeté qui revêtait souvent les allures de la brusquerie. Au mois de mars 1831, il comprenait qu'il ne pouvait se dérober plus longtemps et abandonnait la présidence de la Chambre pour la présidence du Conseil des ministres (2).

Dès lors, la présidence de la Chambre des Députés retomba dans son effacement. Pendant la première session de 1831, Casimir Périer n'avait pas été remplacé et les séances

(1) V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. I, p. 400.

(2) Il le fit, paraît-il, avec une répugnance extrême et une sorte de pressentiment de sa fin prochaine.

avaient été présidées par les vice-présidents. Mais, après les élections de juillet 1831 qui, bien que favorables au gouvernement, avaient amené des changements dans le personnel de la Chambre, la question de la présidence se posa et il fallut bien la trancher. Les députés hostiles à Casimir Périer avaient mis en avant la candidature de Laffitte que redoutait le président du Conseil. Pour l'éviter, il résolut de lui opposer Girod de l'Ain, « magistrat intègre, raide d'encolure plus que de caractère, orateur sec à parole brève et saccadée et dont le nom, peu coloré en politique, lui semblait plus propre à rallier un ensemble de suffrages (1). » C'était toutefois un personnage un peu pâle en présence de la notoriété du candidat de l'opposition. Malgré l'appui du président du Conseil, M. Girod ne l'emporta que de quelques voix sur M. Laffitte. Casimir Périer, qui avait fait de l'élection du président de la Chambre une question de cabinet, fut très irrité de ce demi-échec et voulait se retirer. Il fallut la gravité des événements extérieurs pour l'amener à garder le pouvoir.

Après une élection aussi laborieuse et avec une notoriété aussi restreinte, le président Girod ne pouvait jouir d'une grande autorité. Et de fait, la présidence devait manquer d'éclat pendant la période assez courte d'ailleurs où il occupa le fauteuil. Les pratiques de la Restauration continuaient. Les députés, peu respectueux de l'autorité du président, ne craignaient pas d'usurper ses fonctions en réclamant les rappels à l'ordre ; ils n'hésitaient même pas à demander la parole contre le président qui alors, par une condescendance digne d'un autre nom, l'accordait toujours (2). Les circonstances auraient pourtant exigé une énergique direction de l'assemblée. Les débats de l'adresse de 1831 avaient été très agités et Casimir Périer, bien qu'il eut finalement réussi à réunir

(1) Dupin, *Mémoires*, t. II, p. 339.

(2) V. notamment séances du 13 août 1831, *Moniteur*, p. 1374, du 15 août 1831, *Moniteur*, p. 1595.

autour de lui une assez forte majorité, avait eu des combats très pénibles à livrer (1).

Il avait été assez énergiquement soutenu, au milieu de ces luttes parlementaires, par son fidèle lieutenant Dupin que ces discussions avaient mis en relief au point de lui faire offrir par le Roi la présidence du Conseil, à la mort de Casimir Périer. Mais Dupin se déroba. Déjà, il se trouvait trop engagé avec les conservateurs et cet esprit impatient de toute discipline cherchait à recouvrer son entière indépendance (2). Il visait du reste un autre poste, la présidence de la Chambre, qui convenait mieux à son tempérament, et devait l'obtenir à la fin de l'année 1832. Le 11 octobre, un ministère nouveau était arrivé aux affaires avec le maréchal Soult pour président nominal et Thiers, Guizot et de Broglie pour chefs véritables. Sans que le ministère se fut mêlé à proprement parler de l'élection présidentielle, la majorité qui le soutenait élut Dupin à la présidence, le 21 novembre 1832, contre Laffitte candidat de l'opposition (3). Dupin allait, pendant sept années, occuper sans interruptions le fauteuil présidentiel et remplir ses fonctions avec un talent qui allait relever la présidence et une originalité qui devait lui faire une place à part dans l'histoire parlementaire (4).

(1) Le 15 août 1831, un débat très violent avait eu lieu à propos d'une phrase de l'adresse relative à la Pologne. Casimir Périer, invoquant ses droits de ministre, voulut prendre la parole après la clôture de la discussion. Le président Girod dut se couvrir et suspendre la séance. V. *Moniteur* du 16 août, p 1595.

(2) V. Thureau-Dangin, *op. cit*., t. II, p. 167.

(3) V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. II, p. 187. — Dupin, *Mémoires*, t. II p. 456.

(4) Dupin était âgé de 47 ans quand il fut porté pour la première fois à la présidence. Il avait été avocat au barreau de Paris, de 1800 à 1830, et avait remporté, en défendant les accusés politiques sous la Restauration, des succès de palais qui l'avaient mis en relief. Député sous la Restauration, de 1827 à 1830, il avait protesté contre les ordonnances de Charles X, mais en s'abstenant de jouer un rôle actif dans la Révolution de 1830. De

II

Ce que devait être la présidence de Dupin, son caractère permettait d'ailleurs de le conjecturer. Une indépendance un peu mesquine, ennemie de toute solidarité et de toute compromission, une susceptibilité excessive et souvent rancunière, une énergie et une fermeté, qui savaient du reste se plier aux circonstances et s'incliner devant le fait accompli, en étaient les traits dominants (1). Ce n'étaient pas ceux qui distinguent les héros ni même les grands hommes d'Etat, mais Dupin n'était rien de cela. C'était un bourgeois de 1830, tenant encore du paysan du Morvan, son pays, qui apportait à la Cour et dans les hautes fonctions auxquelles il était parvenu les qualités et les défauts qui l'y avaient porté. Il n'avait pas cherché à prendre les allures du courtisan que ses manières rustiques lui interdisaient ; il affectait, au contraire, la simplicité et même quelque chose de plus et n'hésitait pas à paraître à la Cour avec des souliers ferrés apportés de la Nièvre qui furent légendaires de 1830 à 1848 à l'égal du parapluie de Louis-Philippe. Il ne paraissait non plus ni très aimable, ni très souple ; il avait, au contraire, l'aspect renfrogné et l'approche difficile ; ses allures étaient brusques et froissaient souvent de hautes personnalités. Mais cette indépendance était plus affectée que réelle ou plutôt elle était

nouveau député sous la Monarchie de Juillet, puis président de la Chambre en 1832, il cumula ces fonctions avec celles de procureur général à la Cour de Cassation qu'il occupa de 1830 à 1852 et aussi sous le second Empire, de 1857 à 1865. Dupin devait même avoir le mauvais goût, après avoir protesté contre l'Empire, d'accepter de l'Empereur un poste de sénateur.

(1) V. Corentin Guyho, Journal *le Droit*, 16 mai 1890 et jours suivants.

réelle dans la mesure où elle servait l'égoïsme de Dupin et son horreur de toute compromission. Elle fléchissait à temps pour ne pas lui nuire et faisait place alors à une docilité que Dupin, toujours soucieux de voiler ses évolutions, traitait de respectueuse déférence à l'autorité établie (1).

Resté avocat par tempérament, il savait trouver du reste dans son arsenal juridique des raisons qu'il se donnait à lui-même pour excuser ses revirements. Concevant toutes choses sous la forme du droit, non pas d'un droit supérieur qui provient du sentiment de la justice, mais d'un droit terre à terre qui provient du respect superstitieux des formes et d'une légalité un peu étroite, Dupin ne voyait rien au delà de l'application du texte et de la loi et s'inclinait toujours devant le pouvoir qui avait eu la force de mettre le droit officiel de son côté. Ce culte des formes et ce sentiment de la légalité avaient pourtant leurs bons côtés. Homme de loi avant tout, Dupin était choqué par tout ce qui contrariait la conception qu'il s'était faite du droit et de la procédure et, dans les circonstances où il l'estimait en danger, il ne devait pas hésiter à la défendre à la tribune de la Chambre même contre le gouvernement et les ministres (2). Cette attitude, faite du sentiment du devoir professionnel allant jusqu'au courage de l'indé-

(1) Un contemporain de Dupin, M. de Cormenin, a tracé de lui un joli portrait que nous ne résistons pas au désir de reproduire ici. Il n'est pas très flatteur, mais les palinodies de Dupin, sous le second Empire, devaient, hélas ! prouver qu'il était ressemblant : « C'est, dit M. de Cormenin (*Livre des orateurs*, t. II, p. 85), une espèce de paysan du Danube qui a chaussé les talons rouges... Il est gauche à la Cour et mal appris. Il y offense par ses lazzis de princières susceptibilités. Les excursions de sa faconde importunent. Mais on ne l'empêche pas de courir à travers plaine, parce qu'on sait qu'il revient au gite et se laisse prendre facilement par les deux oreilles. Dupin est le plus rustre des courtisans et le plus courtisan des rustres .. Les courtisans de cette espèce ne sont pas les moins maniables. Le dessus de l'écorce est rude au toucher, mais le dessous en est lisse. »

(2) V. *infra*, l'attitude de Dupin lors du vote des lois de septembre 1835 et la présentation du projet de loi dit de disjonction.

pendance, est tout à l'honneur de Dupin et elle est de nature à lui faire pardonner bien des petitesses.

Il avait d'ailleurs, à côté d'un caractère ombrageux et mesquin, des qualités d'esprit de premier ordre. Il avait apporté dans ses discours parlementaires l'éloquence nerveuse et claire qui l'avait fait remarquer au Palais de justice. Il excellait à convaincre en mêlant le gros bon sens bourgeois au gros sel populaire et en donnant un ton vif et pittoresque aux idées courantes. Il n'était pas orateur de grande envergure et ne s'élevait jamais très haut. Il manquait du reste des grandes convictions qui peuvent seules donner de l'unité à la pensée et emporter l'orateur aux jours de grands débats. Il ne représentait ni un parti ni un corps de doctrines. Il parlait en son nom et considérait chaque discussion isolément, concevant chaque thèse comme une cause à plaider et mettant à son service son esprit de juriste et son éloquence prenante (1).

Par ses qualités et aussi par ses défauts Dupin devait faire un président de premier ordre et donner un caractère tout nouveau à la présidence de la Chambre. La situation un peu effacée qui jusque-là avait été celle de tous les présidents ne pouvait satisfaire son orgueil et convenir à son tempérament. Bourgeois de 1830, il était pénétré de l'importance de la Chambre des Députés, organe du pouvoir législatif et représentation de l'élément bourgeois ; il allait s'attacher à

(1) « Quand les circonstances le lui ont commandé, dit de lui M. Guizot dans ses *Mémoires* (t. II, p. 357), il a souvent déployé avec courage au service de la bonne cause la verve naturelle et éloquente de son spirituel bon sens. Mais il n'a nul goût pour les grandes tâches et les responsabilités pesantes ; les fonctions publiques lui plaisent bien plus qu'il n'aspire au pouvoir politique. Tout engagement général, toute longue et fidèle solidarité répugnent à la mobilité de son esprit, aux boutades de son caractère et aux calculs de sa prudence ; il aime à servir, non à se dévouer, et même quand il sert, il se dégage autant qu'il peut, reprenant sans cesse par de brusques inconséquences quelque portion ou quelque apparence de l'indépendance qu'il a semblé sacrifier. »

exalter ses prérogatives et à grandir la présidence à la fois par sentiment de la dignité de l'assemblée et par amour-propre personnel. Avocat actif et batailleur, il considérait le parti de l'assemblée comme une cause à soutenir par tous les moyens qui pouvaient assurer son triomphe et ne devait pas hésiter à défendre la Chambre contre tous ceux qui pouvaient menacer son autorité, le Roi, les ministres et ses membres dissidents eux-mêmes. Contre ceux-là surtout, il était toujours prêt à la lutte et, aux jours de tumulte, sa voix savait prendre des accents éloquents pour flétrir les interrupteurs qui, étonnés d'une énergie jusqu'alors inaccoutumée, protestaient, se plaignaient et finalement s'inclinaient devant ce président incommode mais plein d'autorité malgré une fougue peut-être excessive.

Du reste Dupin n'avait pas entendu se renfermer dans l'exercice de ses fonctions présidentielles et renoncer, non pas à son parti, car il n'en avait guère, mais à ses idées politiques. C'eût été sacrifier quelque chose de son individualité et à ce sacrifice il n'avait pu se résoudre. En montant au fauteuil présidentiel, il avait réservé son entière liberté d'action et de parole. Il devait en user largement, peut-être même en abuser, et quitter bien souvent le fauteuil pour monter à la tribune et intervenir en son nom personnel dans les discussions de l'assemblée. Dans ces circonstances, il a été le plus souvent l'organe de la majorité et aurait pu être son chef si ce combattant solitaire avait jamais pu avoir autre chose que des alliés temporaires. Il a pourtant exprimé avec courage à différentes reprises son opinion sur des questions où il ne devait pas être suivi et le sachant. Ses contemporains l'accusaient alors d'inconséquence et lui reprochaient son attitude. Ce n'était pas évidemment celle d'un chef politique, mais Dupin reconnaissait lui-même qu'il n'avait pas l'esprit politique et ne cherchait pas à se faire le chef de la majorité. Il voulait représenter l'assemblée entière tout en restant lui-même et il

réussit ainsi à réunir en sa personne la double qualité de président de la Chambre et d'orateur parlementaire.

Président de la Chambre, Dupin a été avant tout l'homme de l'assemblée et il a puisé dans ses fonctions une force nouvelle pour poursuivre la défense de ses droits et de ses prérogatives. Il a contribué par là à établir la suprématie de la Chambre des Députés et à donner du prestige à sa représentation. Mais il l'a représentée à sa manière qui n'était pas celle des speakers impassibles de la Chambre des Communes anglaise. Il n'avait pu se résigner à abdiquer sa personnalité pour accepter le rôle passif d'un président chargé uniquement d'enregistrer les décisions de l'assemblée. Il se considérait, au contraire, comme désigné par ses fonctions pour provoquer ces décisions et diriger les travaux parlementaires du fauteuil présidentiel ou même de la tribune des orateurs. Par là, Dupin a donné à sa présidence une allure personnelle fort active et souvent combative. C'est sous ce double aspect que nous devons maintenant l'envisager.

*
* *

Homme de la Chambre, Dupin l'était essentiellement par tempérament et par convictions politiques ; il l'était avant d'être président, il le demeura à la présidence où, passé au premier plan de la scène politique, il put, de cette place éminente, revendiquer avec plus d'autorité les droits de la Chambre et exalter l'assemblée qui l'avait placé à sa tête : « La présidence de la Chambre des Députés, déclarait-il dès le premier jour, dans son discours d'installation (1), — je le dis par honneur pour les représentants du pays — est, à mes yeux, la première dignité de l'Etat ; on ne peut que déchoir quand on y est parvenu » (2). C'est à éviter toute déchéance

(1) Séance du 23 novembre 1832. V. Dupin, *op. cit.*, II, p. 457.

(2) « C'était répondre, dit Dupin dans ses *Mémoires*, à ceux qui avaient

de la fonction et de son titulaire que Dupin, pendant toute sa présidence, allait s'appliquer avec un soin jaloux, une susceptibilité parfois excessive (1), mais avec une certaine dignité d'allures et de langage qui devait en effet relever la présidence et l'assemblée elle-même.

Dans toutes les circonstances où les droits de la Chambre étaient contestés et ses prérogatives menacées, on le vit intervenir en faveur de l'assemblée pour défendre ses privilèges avec la compétence que lui donnaient ses fonctions. C'était surtout des prérogatives de la Chambre en matière financière qu'il était jaloux, estimant que le dernier mot devait toujours appartenir ici aux représentants du pays. Aussi était-il hostile à la pratique des crédits supplémentaires qui, imposés en quelque sorte par le gouvernement, venaient déranger après coup l'équilibre du budget. Il n'hésitait pas à protester contre ces procédés financiers dans un de ses discours d'installation au fauteuil présidentiel, le 9 août 1834 (2). Pour remédier à leurs inconvénients, il avait pris l'habitude de faire dresser et distribuer aux députés un tableau de tous les crédits demandés et accordés hors budget, qui mettait ainsi sous leurs yeux l'ensemble de ce qui leur était demandé en détail (3). Enfin, dans une autre occasion, le 25 janvier 1838, il protestait contre l'abus qui s'était introduit de présenter le

supposé que je voulais me faire de la présidence de la Chambre un échelon pour monter au ministère. » Dupin, satisfait de sa situation à la présidence, refusa toujours en effet de la quitter pour le ministère qu'on lui offrit souvent, peut-être pour l'user plus rapidement. Certains ont vu dans cette attitude une marque d'égoïsme politique. Mais Dupin a prétendu qu'on ne lui avait jamais offert le ministère dans des conditions acceptables pour lui et qu'après avoir commencé par lui on finissait par d'autres. Cela est bien possible.

(1) Voir sur un incident au sujet d'une lettre écrite au président de la Chambre par un aide de camp du Roi au lieu du ministre, Dupin, *op. cit.*, t. III, p. 428.

(2) V. Dupin, *op. cit.*, II, p. 110.

(3) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 422.

budget par parties détachées, ce qui en dérobait l'ensemble aux représentants du pays (1).

En même temps, il cherchait à étendre les droits de l'assemblée, sans laisser prescrire d'ailleurs ceux qu'elle tenait de la législation ou de la pratique antérieures. Le 14 février 1835, dans une discussion à la Chambre sur l'impôt des tabacs, il avait été question de faire procéder à une enquête parlementaire. Un député, M. de Salvandy, ayant contesté le droit de la Chambre, Dupin prit la parole pour le défendre. Sur son intervention, l'enquête fut ordonnée, et Dupin devait même être appelé à présider la commission qui fut nommée (2). A diverses reprises également, le droit de la Chambre de juger elle-même les auteurs des délits commis contre elle avait été critiqué et contesté. Dupin s'en fit toujours le défenseur pour ne pas permettre à la justice d'intervenir dans les affaires de l'assemblée et, dans les procès de presse qui eurent lieu devant la Chambre sous la Monarchie de Juillet, il se transforma en président de cour d'assises, procédant lui-même aux interrogatoires des accusés et prononçant les condamnations (3). C'est aussi pour ne pas diminuer la Chambre des Députés vis-à-vis de la Chambre haute qu'il se montra systématiquement hostile aux autorisations de poursuites devant la Cour des Pairs engagées contre les députés. Lors d'une discussion qui eut lieu à ce sujet à la Chambre, à l'occasion du fameux procès de 1835 devant la Cour des Pairs, Dupin alla jusqu'à déclarer que la Chambre des Députés ne devait pas se subordonner en livrant un de ses membres à la Chambre des Pairs par une sorte d'extradition parlementaire (4).

(1) .V Dupin, *op. cit* , III, p. 427.

(2) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 141. Dupin avait contribué ainsi à établir une tradition parlementaire qui ne devait pas être oubliée.

(3) Notamment dans le procès du journal *la Tribune* pendant la session de 1833. V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 48.

(4) Séance du 23 mai 1835. V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 155. Ils' agissait des poursuites dirigées contre M. Audry de Puyraveau qui n'était d'ailleurs ni

Dupin ne se contentait pas de plaider ainsi dans toutes les occasions la cause de la Chambre. Il cherchait aussi à la servir en donnant à l'assemblée et à la présidence le prestige extérieur qui leur avait manqué jusqu'alors. Il avait l'habitude d'aller exprimer au Roi les vœux de la Chambre à la tête d'une députation qui se rendait aux Tuileries le 1er janvier et le 1er mai, jour de la fête de Louis-Philippe. Il apporta dans ce genre spécial d'éloquence les qualités de précision et de clarté de son esprit. Ses discours étaient brefs ; ils contenaient des idées et des faits plus des compliments ; leur ton était ferme, sans cesser d'être respectueux, et digne du président d'une assemblée indépendante. Parfois même Dupin s'élevait jusqu'à une haute fierté : « Sire, disait-il le 1er mai 1834, une Chambre fidèle n'aide pas seulement le monarque par le vote des subsides ; elle l'appuie surtout par l'ascendant moral qu'elle exerce sur le pays. Elle sert le gouvernement par ce qu'elle lui accorde et quelquefois aussi par ce qu'elle fait refus ou difficulté de lui accorder » (1). Ainsi Dupin opposait éloquemment aux droits du monarque et du gouvernement les droits de l'assemblée dont il était le représentant.

Pour rehausser l'éclat de la présidence. il avait pris l'habitude d'y donner à intervalles périodiques des réceptions auxquelles étaient conviés des représentants de toutes les classes de la société et des députés de toutes les fractions de l'assemblée. L'hôtel de la présidence était à ses yeux un terrain neutre ; ses salons devaient être ouverts à tout le monde et en fait Dupin invitait successivement tous les députés à l'exception de cinq ou six membres de l'extrême-gauche avec lesquels, dit-il, il n'avait jamais été en rapports (2). Il

des amis, ni des partisans politiques de Dupin. L'autorisation fut accordée malgré l'intervention du président de la Chambre.

(1) Dupin, *op. cit.*, III, p. 102.

(2) Dupin, *op. cit.*, III, p. 61.

donnait tous les jeudis, pendant les sessions, un dîner de 45 couverts suivi de réception et en outre deux bals par année, dont il faisait les honneurs, aidé par sa femme qui, dit-il dans ses *Mémoires*, « s'est dévouée avec un courage au-dessus de ses forces à tout ce qu'exigeaient d'elle les honneurs d'un salon ouvert à tous les fonctionnaires publics, aux hommes les plus éminents de la magistrature, des lettres et du barreau et aux étrangers de marque qui venaient visiter Paris (1). »

Mais ce n'était pas dans son salon que Dupin était le plus à l'aise, c'était au fauteuil présidentiel de la Chambre qu'il occupait avec une maîtrise et une autorité souveraines. Là encore, Dupin était l'homme de l'assemblée entière et il faisait respecter le règlement de la Chambre envers et contre tous. Il avait annoncé, dès le jour de son installation, son intention de présider les débats avec la plus complète impartialité (2) et en somme il y resta fidèle. Respectueux avant tout de l'ordre et de la légalité, il n'aurait pu souffrir que le règlement dont l'observation lui avait été confiée fut violé même par ses amis. Il n'hésita pas à rappeler à l'ordre ou aux convenances parlementaires les plus hautes personnalités de la Chambre et les ministres eux-mêmes aussi bien que les députés les plus obscurs (3). Il avait du reste, outre l'application des pénalités du règlement (4), des moyens précieux pour rétablir l'ordre, une parole brève et impérieuse, quoique parfois trop brusque, un esprit dont ceux qui le gênaient sentaient les pointes, une vivacité dans la repartie

(1) Dupin, *op. cit.*, II, p. 463.

(2) Dupin, *op. cit.*, II, p. 457.

(3) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 385. Pendant la session de 1833, M. Thiers, ministre du commerce, étant monté à la tribune sans demander la parole au président, Dupin protesta contre cette manière de procéder. V. également Dupin, *op. cit.*, III, p. 52.

(4) C'étaient celles qui avaient été en vigueur sous la Restauration, et le président ne pouvait prononcer de sa seule autorité que le rappel à l'ordre

qui allait parfois jusqu'à la provocation (1). A cause de cela, il était redouté à la Chambre et partant respecté, peu sympathique aux membres de l'assemblée dont il blessait souvent les susceptibilités, mais estimé pourtant et maintenu d'ailleurs à la présidence par les votes réitérés de ses collègues (2). Il présidait avec une telle dextérité qu'il s'imposait en quelque sorte à leurs suffrages. Il excellait dans l'art de débrouiller les débats confus et de remettre de l'ordre dans les discussions. Ses ennemis l'accusaient alors de discuter au lieu de présider (3), mais le reproche était injuste, car le rôle d'un président est essentiellement d'éclairer l'assemblée sur l'objet de la discussion et, avant de la consulter sur la solution, de poser avec netteté les questions à résoudre. A ce point de vue, Dupin fit preuve d'un talent d'exposition qui n'a peut-être pas été égalé depuis.

*
* *

Ayant ainsi montré qu'il était bien l'homme de l'assemblée, Dupin put l'être d'une façon originale et apporter à la présidence un genre d'esprit qui allait en faire une magistrature singulièrement active. Comme président de la Chambre,

(1) Dupin, dans ses *Mémoires*, cite, entre autres, les traits suivants : A la séance du 17 décembre 1832, un orateur fatigant lisait d'un ton ennuyeux un discours écrit et, souvent interrompu par des murmures, se retournait vers le président en se plaignant de n'être pas écouté : « Aidez-moi. Monsieur, lui répond Dupin, les orateurs y font plus que le président. » Dupin, *op. cit.*, III, p. 385. Pendant la session de 1837, Dupin eut l'occasion de répondre à un orateur qui se plaignait d'être interrompu à la fois par devant et par derrière : « Monsieur, ce n'est pas d'arrière que je vous interromps, c'est d'en haut ». Dupin, *op. cit.*, III, p. 420.

(2) D'après le règlement de la Chambre des Députés, le président était élu au commencement de chaque session. Dupin, dans ses *Mémoires*, énumère avec complaisance ses nombreuses élections et le nombre de voix qu'il y obtenait chaque fois.

(3) Voir sur ces reproches et les justifications des journaux favorables à Dupin, *Mémoires*, III, p. 455.

il était de droit président de la commission chargée de rédiger le projet d'adresse en réponse au discours de la Couronne, et il exerça toujours une grande influence dans la commission, prenant part souvent lui-même à la rédaction de l'adresse (1). Mais, en outre et surtout, Dupin prétendit guider la Chambre, au lieu de se laisser guider par elle, et diriger les travaux de l'assemblée dans ce qu'il estimait être son intérêt bien entendu. Au commencement de la session de 1833, il avait, dans son discours d'ouverture, tracé un véritable programme de travail parlementaire et indiqué les projets de lois par lesquels il désirait voir commencer les débats de la session. Le programme fut entièrement exécuté et l'ordre qui avait été indiqué par son président fut suivi docilement par l'assemblée (2). Pendant la session de 1834, les interpellations des députés s'étaient renouvelées d'une façon intempestive au point d'entraver l'exercice des fonctions ministérielles. Dupin était partisan de toutes les prérogatives de la Chambre, mais il était aussi ami de l'ordre et de l'autorité et il estimait qu'il y avait là un abus à faire cesser. Aussi fit-il décider par la Chambre le 5 mars 1834 que les interpellations ne pourraient désormais avoir lieu qu'avec l'autorisation de l'assemblée et après qu'elle aurait indiqué le jour où elles seraient discutées (3).

Dupin devait être moins heureux pour un projet de réforme du règlement dont il avait pris l'initiative et qu'il ne réussit pas à faire adopter. Il avait remarqué que le système pratiqué pour la discussion et le vote des lois, par la facilité extrême qu'il offrait à l'introduction d'amendements, aboutissait à détruire l'harmonie des projets les mieux étudiés et

(1) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 1 et s.

(2) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 54.

(3) V. Dupin, *op. cit.*, t. III, p. 77, *Moniteur* de 1834, p. 485. V. sur les attaques dont Dupin fut l'objet à cette occasion et sa justification, *Journal des Débats*, 6 mars 1834.

faisait perdre beaucoup de temps à la Chambre : « Je m'étais trouvé une fois, dit-il, avec dix-huit amendements portant sur le même article. Je les tenais à la main étalés en éventail comme un jeu de cartes et cherchant à leur assigner un ordre de discussion, dérangé à chaque instant par les demandes de priorité car chacun voulait passer le premier. » Dupin proposait donc qu'après la présentation d'un projet de loi, la Chambre fixât un jour pour la discussion de son principe en un comité général de toute l'assemblée ; si le principe en avait été adopté, on aurait renvoyé le projet à une commission spéciale qui aurait été obligatoirement consultée sur tous les amendements proposés (1) : « Avec cette précaution, disait Dupin, il n'est aucune bonne idée qui ne puisse se produire, mais en même temps on n'a plus à redouter la surprise ou la fascination. Sans ce préservatif, la Chambre reste désarmée contre les irruptions que le droit d'amendement pratique avec trop de soudaineté (2). » Cette proposition devait être assez bien accueillie par la Chambre, mais le parti hostile au président affecta d'y voir un véritable attentat contre le droit d'amendement. Dupin se défendit d'avoir voulu porter atteinte aux droits des députés ; il déclara qu'il s'était borné à appeler l'attention de la Chambre sur une façon de procéder vicieuse et que, si sa proposition n'était pas adoptée, il n'en ferait pas « une question de fauteuil. » La proposition fut renvoyée à une commission (3), mais la session fut close avant qu'elle eut pu être discutée et le projet fut abandonné.

Dupin ne devait pas se contenter de diriger la Chambre du haut du fauteuil présidentiel. Pendant tout le temps que

(1) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 201, *Moniteur* de 1836, p. 551.

(2) Dupin, *op. cit.*, III, p. 207.

(3) Au sein de cette commission, un membre facétieux avait payé de retour le président en demandant que ses discours au Roi fussent préalablement communiqués à une commission de trois membres.

dura sa présidence, il devait la guider aussi en allant défendre à la tribune les opinions qui lui étaient chères ou éclairer les débats embrouillés : « En acceptant la présidence, dit-il lui-même dans ses *Mémoires*, je n'avais pas entendu m'interdire la tribune, c'eût été abdiquer mes droits de député. Le règlement les avait expressément réservés ; il permettait au président de quitter le fauteuil, si cela lui convenait, pour prendre part à la discussion ; seulement, il ne pouvait y remonter qu'après la discussion de la question à laquelle il avait pris part. J'ai souvent usé de ce droit, tantôt le samedi, jour des pétitions, par manière de délassement et comme pour me tenir en haleine, tantôt dans des discussions plus graves quand, par exemple, il s'agissait des droits de la Chambre ou bien d'une question constitutionnelle que je croyais mal engagée et où je voyais la discussion péricliter (1) ».

Dupin exerça de la sorte une influence considérable sur l'assemblée et prit une large part au travail législatif de l'époque. Il intervenait dans les débats pour appuyer des propositions qu'il croyait bonnes et qui rencontraient peu de faveur au sein de l'assemblée, (2) ou, au contraire, pour en combattre d'autres qui étaient appuyées et qu'il estimait dangereuses (3). Dans la plupart de ces discussions, il fut

(1) Dupin, *op. cit.*, III, p. 10.

(2) En voici un exemple. Le 17 janvier 1833, pendant la discussion de la loi départementale, un membre de l'opposition, M. Comte avait déposé un amendement qui interdisait aux ministres du culte de faire partie des conseils généraux. Cet amendement avait été combattu et allait être vraisemblablement rejeté lorsque Dupin, quittant le fauteuil présidentiel, monta à la tribune pour l'appuyer. Grâce à son intervention l'amendement fut adopté. V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 21

(3) Pendant la session de 1834, Dupin combattit ainsi le principe de la liberté d'association et défendit le système de l'art. 291 du Code pénal, dans la discussion de la loi sur les associations. V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 89. On trouvera d'ailleurs dans les *Mémoires* de Dupin l'indication de toutes les discussions auxquelles il prit part pendant sa présidence V. notamment, t. III, p. 19, 72, 84, 234, 319 et s.

suivi par la majorité de la Chambre. Quelquefois cependant il parla contre le sentiment de cette majorité et même au grand déplaisir des ministres dont il n'hésitait pas à combattre les projets. Au mois d'août 1835, à la suite de l'attentat Fieschi, le gouvernement avait présenté des projets de lois qui, pour donner compétence à la Cour des Pairs, érigeaient certains délits de presse en attentats contre la sûreté de l'Etat. Dupin était choqué dans ses sentiments de juriste par ces dispositions et il eut le courage d'exprimer tout haut son opinion qui était défavorable au projet ministériel. A la séance du 23 août 1835, il combattit très vivement la loi proposée, comme juriste, disait-il, parce qu'on voulait transformer de simples délits en attentats contre la sûreté de l'Etat, comme président de la Chambre, parce qu'en attribuant compétence à la Cour des Pairs, on affaiblissait comparativement la Chambre des Députés. Cette fois d'ailleurs, la loi devait être adoptée malgré l'intervention du président de la Chambre et bien qu'il eut voté contre le projet (1).

Dupin, on le voit, ne se considérait pas comme privé du droit de vote par sa qualité de président. En temps ordinaire, il est vrai, il en usait rarement, mais lorsque l'assemblée lui paraissait divisée sur une question qui lui tenait à cœur, il n'hésitait pas à apporter l'appui de son suffrage à l'opinion qui avait ses préférences (2). Dans une circonstance célèbre, le vote sur le projet de loi de disjonction, le suffrage du pré-

(1) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 173 et s. Journal le *Temps*, 1er sept. 1835 : V. également sur une intervention malheureuse de Dupin contre un projet de loi accordant pension à la comtesse de Lipona, veuve de Murat. Dupin, *op cit*, III, p. 340. Dupin raconte qu'une cabale s'était formée pour l'empêcher de prendre la parole et qu'il fallut une injonction précise de sa part à l'un des vice-présidents pour le décider à monter au fauteuil. A la tribune, la voix de Dupin fut couverte par les interruptions et il eut beaucoup de peine à se faire entendre.

(2) V. Dupin, *op. cit*, t. III, p 18, 340 et s.

sident fut même la cause de l'échec du projet, échec qui devait entraîner la retraite du ministère (1).

On peut discuter sur l'opportunité de l'intervention d'un président d'assemblée dans les discussions et les votes de l'assemblée. On peut se demander si Dupin n'a pas compromis lui-même son autorité de président en se mêlant ainsi constamment aux luttes parlementaires. On ne peut s'empêcher pourtant de reconnaître qu'il a fait preuve dans la plupart de ces circonstances d'un réel sentiment d'indépendance et d'un courage d'autant plus méritoire que, président de l'assemblée, il aurait pu se retrancher derrière sa magistrature pour se dispenser de prendre parti dans les discussions et les querelles de son époque.

*
* *

S'il l'avait fait, il aurait vraisemblablement conservé la présidence pendant toute la durée de la Monarchie de Juillet. En prenant une part trop active aux discussions de la Chambre et en combattant en tirailleur solitaire, il finit, au contraire, par s'aliéner tous les partis et s'usa en quelque sorte lui-même. Dès les premières années de sa présidence, il avait manifesté peu de sympathie au ministère du maréchal Soult et, pendant la session de 1834, le bruit se répandait à la Chambre qu'il était le chef d'un tiers parti libéral constitutionnel.

Ce tiers parti était formé d'éléments assez divers et représentait moins un corps de doctrines qu'un état d'esprit où se mêlaient des aspirations à l'indépendance et des susceptibilités provenant d'amours propres froissés. M. Dupin, dit M. Thureau-Dangin (2), « par plus d'un trait de son esprit et de son caractère était l'homme du tiers parti : indépendance

(1) V. *infra*, p. 381.
(2) Thureau-Dangin, *op. cit.*, II, p. 264.

fantasque, égoïste, envieuse, ne permettant jamais de prévoir de quel côté il allait se ranger... inconséquence d'une vanité bourgeoise qui se flattait de supprimer toutes les aristocraties et d'abaisser la monarchie sans se livrer à la démocratie dont elle avait peur..., ignorance des doctrines et haine des doctrinaires... Grande cependant eût été l'illusion des députés du tiers parti s'ils avaient cru pouvoir compter sur M. Dupin... Au lendemain du jour où il se laissait traiter et paraissait même se poser en chef de ce groupe, le moindre péril, le plus petit risque de responsabilité suffisait pour qu'il se dégageât et se dérobât par quelque mouvement brusque, empressé à jurer que le tiers-parti n'existait pas ou qu'il ne le connaissait pas ». Et, en effet, dans un discours politique prononcé, à l'ouverture de la session de 1834-1835, sur les négociations qui avaient suivi la démission du maréchal Soult, Dupin niait énergiquement être le chef du tiers parti (1).

Il n'avait pas tout à fait tort de le faire, car le tiers parti ne pouvait guère s'attribuer pour chef un homme qui entendait ne rien abdiquer en sa faveur de son indépendance et de sa liberté d'action. Dupin se contentait de combattre pour son compte, comme il le fit au mois d'août 1835, lors de la présentation et de la discussion des projets ministériels qui devaient devenir les lois de septembre. L'attitude de Dupin dans cette circonstance devait d'ailleurs lui aliéner une fraction de l'assemblée et, à l'ouverture de la session de 1836, il n'obtenait qu'une majorité inférieure à celle de ses précédentes élections. La partie la plus ministérielle de la Chambre avait adopté la candidature de M. Sauzet, le rapporteur des lois de septembre et le futur successeur de Dupin, qui devait peu à peu gagner tous les suffrages que Dupin allait perdre.

La session de 1836 fut marquée par des crises ministé-

(1) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 126.

rielles dans lesquelles Dupin jouait toujours un rôle. Très lié avec le roi Louis-Philippe, il était appelé aux Tuileries toutes les fois que le Roi avait à constituer un nouveau ministère et il lui donnait sur la solution de la crise des conseils que le Roi ne goûtait pas toujours extrêmement et qu'il ne suivait parfois qu'à contre-cœur. Dupin, toujours jaloux des prérogatives parlementaires, estimait que les ministres devaient gouverner en s'appuyant étroitement sur les Chambres et il vantait au Roi la maxime fameuse, « Le Roi règne et ne gouverne pas », pour laquelle Louis-Philippe n'avait aucune sympathie (1). Il enseignait également au Roi les vraies pratiques du gouvernement parlementaire en l'engageant à ne pas former lui-même les ministères, mais à désigner simplement un chef de cabinet qui choisirait ensuite ses collaborateurs (2).

Pendant la session de 1836, Dupin eut l'occasion de soutenir à la Chambre le cabinet de M. Thiers qui partageait ses idées sur le gouvernement parlementaire et qui gouvernait suivant ses principes (3). Mais, au mois de septembre 1836, le cabinet Thiers devait se retirer et il était remplacé par un ministère présidé par le comte Molé dans lequel les doctrinaires étaient représentés par M. Guizot. Le cabinet Molé allait se heurter l'année suivante aux obstacles que Dupin devait mettre sur sa route à l'occasion du fameux projet de loi de disjonction. Ce projet avait pour but de séparer les poursuites dans les procès criminels où étaient impliqués à la

(1) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 311.

(2) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 193.

(3) Le 1er mai 1836, dans son discours au Roi, à l'occasion de sa fête, Dupin avait déclaré que la France ne voudrait pas voir confier ses destinées à ceux qui voulaient la ramener en arrière. Le parti doctrinaire, qui s'était cru visé par cette phrase, avait, le 3 mai, soulevé un incident de séance et demandé des explications au président. Quelques jours après, le 16 mai, Thiers avait été à son tour à la Chambre l'objet d'accusations injustes. Dupin était intervenu d'autorité et avait proposé d'office l'ordre du jour dont le vote avait mis fin au débat.

fois des militaires et des civils, contrairement à la règle de l'indivisibilité des poursuites contre les auteurs des mêmes infractions. Il avait été déposé à la suite de l'échauffourée de Strasbourg provoquée par le prince Louis Napoléon Bonaparte et dans laquelle s'étaient trouvés compromis des civils et des militaires qui, poursuivis devant la Cour d'assises, y avaient tous été acquittés (1).

Dupin, comme jurisconsulte et comme magistrat, ne pouvait approuver le projet gouvernemental qui était contraire à une règle essentielle de la procédure criminelle et, très courageusement, car il était, en même temps que président de la Chambre, procureur général à la Cour de cassation, et à ce titre fonctionnaire amovible, il prit la résolution de le combattre énergiquement : « Je ne m'étais jamais inscrit à l'avance pour aucune discussion générale, dit-il dans ses *Mémoires*... Cette fois, je fis exception à mes habitudes. Je me fis inscrire contre le projet pour la discussion générale et je m'arrangeai pour être inscrit le premier (2). » La discussion s'ouvrit le 28 février 1837. Dupin, après avoir indiqué que le sentiment de sa responsabilité lui faisait un devoir d'intervenir dans un débat qu'il était en mesure d'éclairer, traita à fond la question au point de vue historique et juridique et, malgré les efforts du rapporteur et des orateurs ministériels, amena l'échec du projet qui devait être rejeté par 211 voix (3) contre 209. Cet échec devait entraîner lui-même

(1) Le principal inculpé, Louis Napoléon Bonaparte, avait été arraché des mains de la justice par un ordre du ministre de l'Intérieur, délibéré en conseil des ministres. Pendant la discussion de l'adresse, le 19 janvier 1837, Dupin n'avait pas craint de critiquer très vivement cette décision en déclarant qu'elle constituait un excès de pouvoir manifeste. V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 256.

(2) Dupin, *op. cit.*, III, p. 265.

(3) Dont celle du président. Le parti doctrinaire devait attaquer très vivement Dupin à raison de son attitude dans cette circonstance. On avait même demandé sa révocation des fonctions de procureur général à la Cour

la chute du cabinet ou plutôt de ses ministres doctrinaires. Le comte Molé devait réussir en effet à constituer un nouveau ministère qui allait se maintenir au pouvoir pendant deux ans, en donnant à la prérogative royale une extension qui finit par déplaire aux chefs de groupes de la Chambre.

Dupin avait, jusqu'à la fin de 1838, évité de se prononcer entre le cabinet Molé, soutenu par le parti de la Cour et la coalition parlementaire qui s'était formée pour le renverser. Mais, en décembre 1838, la question de la présidence fut l'occasion d'une première lutte entre le ministère et la coalition et Dupin devait forcément y être mêlé. Le parti doctrinaire l'avait mis en demeure de prendre parti et, sur son refus, (1) avait décidé les autres coalisés à porter Hippolyte Passy à la présidence. Le ministère avait alors pris pour candidat Dupin qui s'était laissé faire. L'élection eut lieu le 18 décembre et la lutte fut très chaude. Dupin devait finalement l'emporter, mais au troisième tour seulement et par 183 voix contre 178 à Hippolyte Passy. Le 22 décembre, il reprenait possession du fauteuil présidentiel en déclarant

de cassation. Dupin écrivit au Roi pour lui expliquer sa conduite et l'assurer qu'il n'avait pas cru pouvoir mieux défendre la Royauté qu'en combattant une loi plus capable de l'ébranler que de la soutenir. V. Dupin, *op. cit.*, III, p 276 et s. V. également sur les polémiques de presse engagées à cette occasion, *id.*, p. 508.

(1) Dans une note adressée à ses électeurs le 5 décembre 1838, Dupin expliquait ainsi son attitude : « Le président, disait-il, ne prendra pas d'engagements vis-à-vis du ministère parce qu'il sait très bien qu'un président inféodé à un ministère quelconque ne serait plus libre aux yeux de la Chambre et du pays. Il professe d'ailleurs hautement le principe qu'il ne peut pas y avoir de candidature ministérielle à la présidence sous l'empire de la Charte de 1830 qui, par une disposition expresse, a restitué à la Chambre la nomination directe de son président. Il n'en prendra pas non plus envers une fraction quelconque de la Chambre, fût-ce la majorité, car il faut qu'un président soit l'homme de tous et non pas seulement l'homme de quelques-uns ». V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 359. V. sur les polémiques de presse auxquelles donnèrent lieu ces déclarations, Dupin, *op. cit.*, III, p. 545. Le *Journal des Débats* approuvait l'attitude de Dupin et adop-

« qu'il obéissait à la Chambre (1) » et annonçait son intention d'abandonner la présidence à la fin de la session. Mais la session devait être très agitée et très pénible pour le président, puisqu'elle devait être marquée par la lutte entre le cabinet Molé et la coalition.

Dans la commission de l'adresse dont faisaient parties six coalisés, Dupin avait observé la plus grande réserve et avait assisté à toutes les délibérations sans prendre part aux votes. Au moment où la commission allait se séparer, il demanda à faire connaître son avis et, à la grande stupéfaction des ministériels, se prononça contre le ministère en le déclarant « insuffisant ». Cette attitude, dès qu'elle fut connue à la Chambre, surprit et scandalisa le parti ministériel qui avait soutenu Dupin lors de l'élection présidentielle. Dupin, dans ses *Mémoires*, essaie de la justifier en déclarant qu'il avait engagé à diverses reprises le Roi à renforcer le ministère et que c'est sur son refus qu'il avait été obligé de l'abandonner (2). Ce fait, fût-il exact, ne suffirait pas à expliquer un revirement aussi brusque que les amis de M. Molé qualifiaient de trahison (3).

La discussion de l'adresse se poursuivit du 7 au 19 janvier 1839 et elle fut l'occasion de débats passionnés. Dupin manifesta dans ces séances orageuses une activite et une vigueur d'esprit incomparables et il retrouva dans la bataille une autorité que son attitude équivoque avait ébranlée. Un contemporain, M. Ortolan, a décrit ainsi son rôle vis-à-vis du ministère de la coalition : « La lutte entre M. Mollé et tous

tait sa candidature. Les journaux doctrinaires l'accusaient au contraire de n'être ni impartial, ni étranger aux luttes politiques et de mettre son pouvoir au service de ses opinions et de ses goûts personnels.

(1) Dupin, *op. cit.*, III, p. 363.

(2) V. Dupin, *op. cit.*, III, p. 360 et s.

(3) V. sur l'attitude de Dupin lors de la coalition parlementaire de 1839, Thureau Dangin, *op. cit.*, III, p. 320. Ortolan, Notice biographique sur M. Dupin, 1840, p 166.

les orateurs de la coalition fut vive, tenace, acharnée. Une seule fois, le président du Conseil laissa échapper une expression trop vive et le président de la Chambre dut le lui faire sentir bien qu'en termes adoucis. Mais il puisa dans cet avertissement même la force nécessaire pour faire respecter à son tour le président du Conseil dans sa défense si noble et si persévérante contre un si grand nombre d'assaillants (1). En un mot, toute cette présidence fut conduite avec une dignité, une vigueur et une impartialité remarquables (2) ».

Dupin s'y faisait entendre pour la dernière fois car, descendu du fauteuil présidentiel à la fin de la session de 1839, il ne devait pas y remonter. Le cabinet Molé avait obtenu dans le vote sur l'adresse une petite majorité qu'il avait estimée insuffisante. Il avait fait le pays juge du différend en faisant dissoudre la Chambre par ordonnance royale, mais le corps électoral avait réélu la plupart des coalisés et le ministère avait dû démissionner. Sa disparition devait coïncider avec un désordre parlementaire inouï. Pendant des mois, les portefeuilles ministériels sont offerts, repris, acceptés et refusés. Dupin lui-même devient ministre pour cesser de l'être quelques jours après. Le 1er avril, un ministère intérimaire est constitué. Le 4 avril, à l'ouverture de la seconde session de 1839, Hippolyte Passy est élu président de la Chambre (3). Finalement, le 12 mai 1839, un cabinet présidé par le maréchal Soult arrive aux affaires avec Hippolyte Passy au ministère des Finances. Une lutte s'établit alors pour la présidence de l'assemblée entre M. Sauzet, candidat du ministère, et Thiers,

(1) V. notamment la séance du 16 janvier 1839, *Moniteur*, p. 161.

(2) Ortolan, *op. cit.*, p. 134.

(3) Il avait été vivement combattu par le centre gauche qui portait Odilon Barrot soutenu notamment par Thiers. Les journaux de gauche avaient très mal accueilli l'élection de M, Passy : « La Cour l'emporta, disaient-ils et la Chambre vient d'abdiquer ». V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, III, p. 381.

candidat du centre-gauche. Au premier tour, Thiers arrivait en tête avec 201 voix contre 199 à M. Sauzet, mais au scrutin de ballottage, M. Sauzet devait être élu par 213 voix contre 206 à Thiers. Il allait à son tour occuper le fauteuil pendant près de neuf ans, jusqu'au 24 février 1848, en apportant à la présidence un genre d'esprit tout différent de celui de son prédécesseur et en lui donnant un tout autre caractère.

III

Autant Dupin s'était montré rude et batailleur, autant M. Sauzet devait se montrer doux et conciliant. Si Dupin avait vécu, et aussi péri, par la fermeté et l'énergie qu'il avait déployées, M. Sauzet allait, au contraire, se maintenir par une condescendance et un laisser aller non dénués de faiblesse qui plaisaient à beaucoup de membres de la Chambre parce qu'ils les laissaient libres de parler et d'agir à leur guise. M. Sauzet, avec un talent et un mérite incontestables, n'avait pas en effet tout ce qu'il fallait pour présider avec autorité une assemblée aussi excitable et souvent aussi agitée que la Chambre des Députés de la Monarchie de Juillet. Homme doux et paisible, orateur harmonieux et séduisant, sa facilité de caractère et ses manières aimables lui rendaient peut-être plus commode qu'à Dupin la présidence des séances ordinaires ; mais ces qualités mêmes devaient le desservir aux jours de grands débats. Au milieu des troubles de l'assemblée, il était dérouté et désarmé ; il n'avait ni la présence d'esprit ni l'énergie nécessaires pour ramenèr le calme en arrêtant les interrupteurs ; il ne savait que puiser dans l'arsenal du règlement pour essayer de rétablir un silence qu'il réclamait sans réussir à l'imposer. Son prédécesseur Dupin a

dit de lui : « M. le président Sauzet est essentiellement un homme de bien ; il est doué d'éminentes qualités, une noble prestance, une voix sonore, une élocution brillante ; il était aussi capable de bien exposer que de bien résumer les questions dans une cour de justice ou dans un Conseil d'Etat. Il a été excellent avocat, orateur habile en maintes occasions, bon garde des sceaux, homme foncièrement moral et religieux. Ajoutons des dons particuliers, une grande affabilité de manières, des paroles caressantes pour le plus grand nombre, courtoises pour tous, un soin infini de ménager les amours propres et le bonheur de n'en blesser aucun... Avec tout cela cependant, M. Sauzet n'était pas trempé pour soutenir de grandes luttes. Aimable et bon président en temps calme, au moindre symptôme d'agitation, il éprouvait un tremblement nerveux qui se communiquait à tout son être. Pouvait-il changer sa nature? Dans les graves circonstances où il s'est trouvé, a-t-il dit ce qu'il devait dire? Pouvait-il empêcher ce qu'il a laissé faire? Ses intentions étaient droites, son dévouement n'était pas douteux. S'il n'a pas réussi, plaignons-le (1). » Dupin ne doit pourtant pas être cru sur parole dans un jugement sur son successeur et il faut voir de plus près à l'œuvre le président Sauzet.

Pendant les premières années de sa présidence, la tâche de M. Sauzet fut relativement facile. L'attention de tous les esprits se portait sur les événements extérieurs qui, pendant le second ministère de Thiers, avaient revêtu une certaine gravité. En outre, les allures aimables de M. Sauzet surprenaient agréablement une Chambre habituée à la manière plus rude et plus brusque de Dupin et attiraient au nouveau président beaucoup de sympathies. Enfin, le 29 octobre 1840, le maréchal Soult et Guizot avec lesquels M. Sauzet avait partie liée, étaient revenus aux affaires et allaient soutenir très énergi-

(1) DUPIN, *op. cit.*, IV, p. 477

quement le président de la Chambre. M. Sauzet devait être renommé sans difficultés dans toutes les élections présidentielles qui eurent lieu jusqu'à la fin de l'année 1843. Il n'avait eu du reste que des concurrents peu redoutables en présence de la composition de la Chambre, Odilon Barrot en 1839 et en 1840 et Lamartine en 1841 (1).

Mais, à partir de 1844, les difficultés commencent pour le président. Des discussions très vives avaient eu lieu à la Chambre sur la question du droit de visite et sur la réforme électorale. M. Sauzet y avait fait preuve d'une tolérance dont il avait fini par être victime, s'aliénant beaucoup de députés par ce qu'ils considéraient comme de la faiblesse. A l'ouverture de la session de 1844, le 27 décembre 1843, la question de son remplacement à la présidence fut agitée. Une partie de la Chambre pensait de nouveau à Dupin et l'élection présidentielle donna lieu à une polémique de presse. Le 22 décembre 1843, la *Presse* attaquait vivement M. Sauzet (2) et se demandait s'il serait à la hauteur des circonstances le jour où une question passionnante agiterait l'assemblée. Mais le ministère se déclara pour M. Sauzet et le président fut réélu, avec le concours du parti légitimiste, par 170 voix contre 87 à Dupin et 54 à Odilon Barrot.

(1) Lamartine n'avait obtenu que 64 voix. Sa candidature avait donné lieu à des polémiques de presse assez vives. Le *Journal des Débats* et le *Constitutionnel* l'avaient combattue en déclarant que Lamartine était impropre à la présidence. Pour se venger, les amis du poète faisaient de petits vers sur M. Sauzet, raillant sa mollesse en ces termes :

Chez nos voisins, avec orgueil
Le président est assis sur la laine,
Mais, chez nous, je vois avec peine
Que la laine est sur le fauteuil.

(2) « Sa voix, disait-elle, est sans autorité ; ses résumés n'ont ni vivacité ni concision ; sa parole ne fait qu'ajouter au bruit qu'elle s'efforce d'apaiser, qu' à la confusion qu'elle s'efforce de dissiper. Si M. Sauzet a encore une chance d'être nommé président, il le doit uniquement à ce qu'il le fut l'année dernière. »

Les prévisions de la *Presse* devaient d'ailleurs se réaliser rapidement. Les discussions de l'adresse furent très vives et le 26 janvier 1844 une séance des plus orageuses eut lieu à la Chambre, M. Guizot voulut s'y justifier d'un reproche qu'on lui adressait souvent, son voyage à Gand avec Louis XVIII en 1815 ; mais dès qu'il eut ouvert la bouche pour dire : Oui j'ai été à Gand, les clameurs l'empêchèrent de continuer. Il parvint pourtant à dominer le tumulte et fit entendre à la Chambre ces fières paroles : « On pourra épuiser mes forces, on n'épuisera pas mon courage. Quant aux injures, aux calomnies et aux colères intérieures ou extérieures, on peut les multiplier, les entasser tant qu'on voudra ; on ne les élèvera jamais à la hauteur de mon dédain. » — « C'était un beau spectacle à voir, dit Dupin dans ses *Mémoires*, qu'un seul homme si violemment assailli se montrer impassible, faire face à la plus rude tempête, défendre avec ténacité son caractère... et laisser à l'histoire constitutionnelle le souvenir d'une scène dont jusqu'alors les fastes parlementaires n'avaient point offert d'exemple au même degré (1). »

De l'aveu de tous, le président Sauzet avait manqué d'énergie dans cette circonstance où il s'était montré incapable de protéger le ministre contre ses interrupteurs. Aussi devait-il être très vivement attaqué par les journaux les jours suivants. La *Presse*, qui du reste lui était systématiquement hostile, disait le 27 janvier : « Aujourd'hui sur tous les bancs de la Chambre, on n'entendait qu'une seule voix répéter de toutes parts ; ce n'est pas un président que nous avons, ce n'est qu'un huissier assis sur le fauteuil ; il ne sait que crier silence, il ne sait pas le commander. Le règlement dit formellement que nul ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que la Chambre n'en décide autrement. Le même député, malgré les réclamations bruyantes de la

(1) Dupin, *op. cit.*, IV, p. 223.

Chambre, a pu prendre dix fois la parole. Le règlement dit que nul ne doit être interrompu lorsqu'il parle. Vaine prescription.., le tour est enlevé à celui à qui il appartient, la tribune est assiégée et l'ordre ne se rétablit momentanément que par l'excès même du tumulte... Ainsi abandonné à lui-même le débat s'égare et prend un caractère de véhémence qui rappelle les mauvais jours de nos assemblées délibérantes. »

Le 28 janvier 1844, la *Gazette des Tribunaux* faisait également entendre, à propos de cette séance tumultueuse, une protestation contre la manière de présider de M. Sauzet qu'elle qualifiait ainsi : « Président sans défense et sans autorité, nul n'était plus impropre aux fonctions difficiles dont la Chambre l'a honoré. Son action est nulle, son titre dédaigné, sa parole inécoutée. La discussion qu'il a pour mission de diriger s'en va au hasard, de droite et de gauche, il n'en a souci. S'il s'avise de protester, on passe outre ; s'il agite sa sonnette, on répond par des murmures ; s'il rappelle quelqu'un à l'ordre, l'interrupteur réplique hardiment : j'accepte, et M. Sauzet se tient pour battu. S'il menace de se couvrir, on n'y prend pas garde et de fait, il ne se couvre pas. Est-ce pure faiblesse ou bienveillance excessive ? Les deux mots se valent et tous deux sont de droit. Et cependant l'agitation s'accroit, l'effervescence tourne au désordre ; les rumeurs éclatent... L'infortuné président redoute un scandale ; il renouvelle ses protestations, il frappe le bureau de son couteau de bois, il tourmente sa sonnette, il gesticule avec feu ; il essuie à la hâte les gouttes de sueur qui tombent de son large front. Labeur inutile ! Son autorité ne prévaudra pas, il le sait, il en est convaincu et toute cette énergie d'emprunt l'abandonne soudain ; il s'affaisse alors sur lui-même, retombe lourdement sur son siège et se tait. L'interruption triomphe ; le président est méconnu, trop heureux si M. Dupin ou M. Barrot veut bien s'emparer de son rôle et ramener

le calme dans cette assemblée en proie à toutes les surexcitations de l'imprévu ! »

A la fin de l'année 1844, la question de la présidence se posa d'une façon aiguë. Le souvenir des scènes violentes de la session inclinait beaucoup de députés à abandonner M. Sauzet et à porter au fauteuil un président plus énergique. Dupin accepta de laisser poser sa candidature. Elle était énergiquement soutenue par le *Journal des Débats* et la *Presse*. Le *Journal des Débats* combattait M. Sauzet tout en le couvrant de fleurs (1). Quant à la *Presse*, elle évitait de faire de l'élection du président une question politique et déclarait simplement qu'il importait de mettre à la tête de l'assemblée un homme plus énergique que M. Sauzet afin que la Chambre « ne vît plus se renouveler le scandale de débats aussi violents que ceux dont un des paragraphes de la dernière adresse a donné le déplorable spectacle (2). » Le ministère qui avait souffert de la faiblesse de M. Sauzet pendant la session de 1844 était hésitant. Finalement, les amis du président réussirent à le rallier à sa candidature ; ils décidèrent même le Roi à se prononcer en sa faveur par le motif que « Sauzet serait plus agréable au clergé que Dupin (3) ». Le jour de l'élection, Sauzet obtint au premier tour 164 voix, Dupin 95, Odilon Barrot 63 ; en outre 9 suffrages s'égarèrent sur divers noms. Si tous les dissi-

(1) « M. Sauzet, disait-il, a d'excellentes qualités auxquelles nous rendons volontiers hommage. Quand la Chambre est tranquille, M. Sauzet préside tout aussi bien qu'un autre. Il est doux et poli pour tout le monde. Il laisse aller paisiblement la discussion. On ne lui reprochera pas d'abuser du rappel à la question, encore moins du rappel à l'ordre. Mais la Chambre est-elle agitée ? Les qualités mêmes de M. Sauzet le rendent peu propre à dominer l'orage. Il ne fait pas naître, à dire vrai, les embarras ; il ne sait pas non plus les prévoir et les prévenir et quand la tempête éclate personne n'en est plus surpris et plus ému que lui ». *Journal des Débats*, 17 décembre 1844.

(2) Journal la *Presse*, 18 décembre 1844.

(3) V. Dupin, *op. cit.*, IV, p. 245.

dents se ralliaient à la candidature de Dupin, Sauzet était battu. Mais l'entente ne put se faire et, au second tour, Sauzet devait être élu par 177 voix contre 129 à Dupin. Il avait réuni, outre les voix de la majorité ministérielle, celles des légitimistes et celles de certains membres de la gauche qui avaient voté pour lui parce qu'ils le trouvaient plus commode que Dupin (1).

Un président énergique aurait été pourtant plus que jamais nécessaire. Pendant la session de 1845, des discussions très agitées eurent lieu à la Chambre à propos des questions extérieures, droit de visite, indemnité Pritchard etc. Le ministère fut de nouveau vivement attaqué et le président Sauzet ne lui apporta dans toutes ces circonstances qu'un médiocre secours. Il devait pourtant être constamment réélu, jusqu'en 1848, par une majorité aveugle qui refusait de voir les dangers que la faiblesse du président faisait courir à l'assemblée comme ceux que faisait courir au régime lui-même son obstination à refuser les réformes électorale et parlementaire réclamées par le pays (2). En septembre 1846, Guizot était devenu président du Conseil en titre et il se renfermait dans une politique étroitement conservatrice en refusant de rien changer aux institutions. La session de 1847 devait être encore très agitée ; elle fut marquée par des débats sur la politique extérieure et intérieure du ministère, et le président Sauzet continua à faire preuve de la même passivité (3). Au commencement de la

(1) Les journaux de gauche, la *Réforme* et le *National* l'avouaient eux-mêmes les jours suivants. V. Dupin, *op. cit.*, IV, p 245.

(2) La réforme électorale demandée consistait à accroître le nombre des électeurs, qui était de 250.000 seulement, par ce que l'on appelait l'adjonction des capacités. Quant à la réforme parlementaire, elle consistait dans l'exclusion de la Chambre de tous les fonctionnaires qui la peuplaient.

(3) A la séance du 7 juillet 1847, la Chambre était saisie d'une demande en autorisation de poursuites contre M. E. de Girardin pour offenses à la Cour des pairs. M. de Girardin était à la tribune, essayant de se défendre

session de 1848, la dernière que la Chambre devait tenir, une partie de la majorité, inquiétée par la tournure que prenaient les événements, avait manifesté l'intention de nommer, en prévision de circonstances critiques, un président plus ferme que M. Sauzet. Mais la Cour se prononça pour M. Sauzet et le ministère, dans son fol aveuglement, fit de son élection une question de cabinet. M. Sauzet fut réélu à une grosse majorité contre Odilon Barrot, mais il allait assister aux derniers moments de la Monarchie de Juillet et contribuer à sa chute.

L'adresse de 1848, dont la rédaction avait donné lieu à des débats très vifs, contenait une phrase qui condamnait l'agitation réformiste entretenue par les banquets politiques. Mais, le 22 février 1848, Odilon Barrot demandait à la Chambre la mise en accusation du ministère et le 23, en présence de l'agitation croissante, le ministère Guizot devait se retirer. Alors, les événements se précipitent : Thiers et Odilon Barrot sont appelés au ministère ; en présence des troubles de la rue, Louis-Philippe abdique en faveur de son petit-fils, le comte de Paris ; il se retire devant l'émeute et, le 24 février, la duchesse d'Orléans est réduite à aller chercher, avec ses enfants, un refuge à la Chambre des Députés.

Ce qu'a été cette suprême séance de la Chambre où devait définitivement sombrer la Monarchie de Juillet serait trop long à raconter ici. On trouvera dans les *Mémoires* de

et violemment interrompu. Dupin, qui assistait à la séance, ne put résister au désir de donner une leçon à M. Sauzet : « M. le président, s'écria-t-il, ce n'est pas seulement un orateur ordinaire qui est à la tribune ; c'est un de nos collègues qui est accusé par une autre Chambre et que l'on vous demande de livrer à des poursuites. La défense est sacrée, elle doit être libre, elle ne doit pas être interrompue. Je réclame toute l'énergie de M. le président pour maintenir le droit de l'orateur. » Dupin, *op. cit.*, IV p. 352.

Dupin (1) et dans un ouvrage du président Sauzet (2) le récit détaillé de cette journée historique qui devait commencer par des acclamations enthousiastes à l'adresse de la duchesse d'Orléans et du jeune prince reconnu pour roi par l'assemblée et qui devait finir par la proclamation de la République et la constitution du gouvernement provisoire. Il est peut-être excessif de faire porter, comme le fait Dupin, l'entière responsabilité de ce revirement sur le président Sauzet. Si M. Sauzet a été hésitant dans ces graves circonstances, s'il est resté un peu trop longtemps au fauteuil présidentiel après que l'assemblée eut été envahie par la foule, c'est qu'il ne voulait pas céder à l'émeute et abdiquer les droits de la Chambre, c'est qu'il espérait toujours le rétablissement de l'ordre d'une intervention armée. Il n'en reste pas moins que le président Sauzet, par sa faiblesse, par son manque de sang-froid et d'initiative, n'a défendu qu'assez mollement l'assemblée qu'il était chargé de présider et qu'il a presque assisté du fauteuil présidentiel à la proclamation du gouvernement provisoire. Pour ce président, royaliste convaincu, maintenu au fauteuil par la confiance persistante du parti conservateur, c'est un sort peu digne d'envie et pour son parti presque un châtiment.

(1) Dupin, *op. cit.*, IV, p. 464 et s.

(2) Sauzet, *La Chambre des Députés et la Révolution de Février* p. 229 et s.

CHAPITRE III

LA PRÉSIDENCE DES ASSEMBLÉES SOUS LA SECONDE RÉPUBLIQUE ET LA PRÉSIDENCE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE 1871 à 1875.

Les années qui virent le développement de la seconde République et celles qui assistèrent aux débuts de la troisième peuvent être rapprochées à beaucoup de points de vue. Aux deux périodes, on est en présence d'un régime politique transitoire et d'essai dont l'étiquette est républicaine et l'esprit conservateur, d'un système de gouvernement si mal défini qu'on ne peut dire avec certitude s'il repose sur la séparation des pouvoirs ou sur le régime parlementaire, d'assemblées uniques et souveraines en conflit avec le chef du pouvoir exécutif. En 1848 comme en 1871 on sort de l'émeute et de la révolution et l'on aspire à rentrer dans l'ordre. Pourtant les moyens pour le réaliser devaient être différents. La seconde République devait se terminer par la dispersion de l'assemblée et le triomphe violent du pouvoir exécutif; l'assemblée de 1871 ne devait, au contraire, se séparer qu'après avoir établi définitivement la République sur la base du régime parlementaire et légué aux assemblées ses héritières son triomphe pacifique sur le pouvoir exécutif. Mais quelle qu'ait été l'issue de la lutte, la comparaison entre des assemblées qui présentent entre elles des points de contact aussi nombreux se présente naturellement à l'esprit et ce rappro-

chement est particulièrement utile et suggestif pour l'étude de leur présidence.

Nous verrons comment l'Assemblée législative de 1849 et l'Assemblée nationale de 1871 furent amenées à donner le même caractère à leur présidence, comment elles placèrent à leur tête des hommes dont le nom seul était un désaveu de leur caractère républicain, comment l'attitude du président de l'Assemblée législative, M. Dupin, contribua en 1851 à permettre la perpétration du coup d'Etat qui devait amener l'Empire, et comment il n'a pas dépendu du second président de l'Assemblée nationale, M. Buffet, que sa présidence ne se terminât par l'avènement de la monarchie. Mais auparavant nous devons montrer comment la tradition révolutionnaire de la présidence reparut un instant à l'Assemblée constituante de 1848

LA PRÉSIDENCE DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

Le 4 mai 1848 se réunissait, dans une vaste salle édifiée à la hâte dans la cour du Palais Bourbon, une assemblée de neuf cents membres où les costumes provinciaux, les soutanes des prêtres députés et la robe blanche du dominicain Lacordaire jetaient une note pittoresque. Ce même jour, l'assemblée, sous la présidence de son doyen d'âge, Audry de Puyraveau, un vétéran des luttes de la liberté, devait, aux acclamations universelles, proclamer la République sans même attendre sa constitution par l'élection de son bureau définitif. Cette élection eut lieu le lendemain, le 5 mai 1848, et J.-B. Buchez fut porté au fauteuil présidentiel. Ce choix a été critiqué et il faut reconnaître en effet que Buchez, malgré ses vertus civiques, malgré son talent d'historien et de philosophe, n'était peut-être pas de tous les membres de l'assemblée celui qui était le plus qualifié pour en diriger les débats dans les temps troublés qu'elle allait traverser. Homme de travail et de pensée, il n'avait ni le sang-froid ni la rapidité de coup d'œil et de décision qui sont indispensables dans les époques de crise ; il n'était pas capable de prendre les initiatives nécessaires et il ne jouit en fait d'aucune autorité. Pourtant Buchez, un des fondateurs de la charbonnerie française sous la Restauration, un des auteurs de l'*Histoire parlementaire de la Révolution*, foncièrement démocrate et fervent catholique, représentait à merveille l'esprit républicain idéaliste et utopique de 1848 et devait en effet se pré-

senter à l'esprit de tous les députés comme le président sur le nom duquel tous les partis pouvaient se mettre d'accord.

La Constituante n'avait pas entendu d'ailleurs se lier les mains à elle-même pour le choix de son président. D'après le règlement qu'elle avait adopté dès les premiers jours de sa réunion, le président n'était élu que pour un mois, souvenir évident de la conception révolutionnaire de la présidence. Mais, à la différence des présidents des assemblées révolutionnaires, ce président était rééligible, et cette disposition allait permettre à l'assemblée de maintenir à sa tête les hommes qui auraient réussi dans leur fonction.

Le 15 mai 1848, la Constituante était l'objet d'un véritable attentat de la part des délégués des clubs révolutionnaires qui, sous prétexte de manifester en faveur de la Pologne, cherchaient à reconquérir le droit de pétition. Dans cette circonstance critique, le président Buchez manqua de résolution et d'initiative ; il laissa l'assemblée délibérer en présence de la foule qui venait de forcer son enceinte et se vit littéralement chasser du fauteuil présidentiel qu'il ne sut pas quitter à temps. Aussi, le 5 juin 1848, était-il remplacé par Sénard qui devait d'ailleurs à la fin du mois quitter la présidence pour le ministère de l'Intérieur. Après une courte présidence de Marie, devenu lui-même, au mois de juillet 1848, ministre de la Justice, Armand Marrast, ancien directeur du *National* sous la Monarchie de Juillet, autrefois fougueux républicain, maintenant refroidi et presque désenchanté, occupait le fauteuil présidentiel de la Constituante. Il devait le conserver jusqu'au terme des travaux de l'assemblée, maintenu sans cesse par la confiance de ses collègues dans une charge où il déploya un esprit d'à propos et de repartie, une courtoise aménité et une grande habileté dans l'art de conduire les discussions sans paraître s'y mêler (1).

(1) V. Spuller, *Histoire parlementaire de la seconde République*, p. 176.

Malgré les qualités de ce titulaire et certaines prérogatives nouvelles dont elle était investie (1), la présidence à l'Assemblée Constituante ne jouit pas d'une grande autorité. La Révolution française dont on recherchait les précédents et dont on suivait les traditions avait abaissé la fonction et avait réduit ses pouvoirs au point de nuire au propre prestige de ses assemblées. La Constituante de 1848 devait suivre sur ce point ses errements et, par crainte de la domination d'un seul, établir une anarchique suprématie de tous ses membres. Son règlement ne prévoyait que le rappel à l'ordre en usage dans les assemblées antérieures et manifestement insuffisant dans une assemblée beaucoup plus nombreuse où l'extrême gauche socialiste introduisait des procédés de discussion jusqu'alors inconnus (2).

Aussi les séances étaient-elles souvent troublées sans que le président pût faire autre chose pour rétablir l'ordre

(1) L'article 6 du décret du 11 mai 1848 donnait au président le droit de requérir directement la force armée. En outre le président et le bureau devaient régler eux-mêmes la composition des comités de l'assemblée, qui en principe se recrutaient par la voie de l'inscription des députés, dans le cas où les inscriptions étaient ou trop nombreuses ou insuffisantes. Mais la présidence fut très embarrassée de ce droit dont elle ne sut pas se servir. V. de la Berge, Les grands comités parlementaires, *Revue des Deux-Mondes*, 1er décembre 1889.

(2) A la séance du 16 octobre 1848, le général Bedeau, peu expert dans l'art de la parole, avait prononcé une phrase incorrecte qui fut le signal d'interruptions violentes. Le général Bedeau s'excuse en disant : « Je demande pardon à l'assemblée, je n'ai malheureusement pas l'habitude de la tribune. » — Une voix : « On le voit bien. » *Vives réclamations, A l'ordre !* — Le président : « Cette interruption est tout à fait inconvenante, je rappelle l'interrupteur à l'ordre. » Le président Marrast se tira avec tact de la situation en ajoutant : « Il serait impossible à l'orateur le plus consommé d'avoir la pleine liberté de sa parole et de ses idées au milieu d'interruptions perpétuelles ; c'est le bruit de l'assemblée qui fait la faiblesse de l'orateur. » Le général Bedeau descendu de la tribune, le président exprima de nouveau ses doléances : « Il n'y a plus de discussion possible. Avec ce système d'interruptions continuelles et par représailles de droite à gauche et de gauche à droite, il est impossible que la discussion continue. » V. *Moniteur* du 17 octobre 1848, p. 2869.

qu'exhorter l'assemblée au calme et au silence, en déplorant son impuissance. L'assemblée ne lui laissait même pas la faculté de faire usage des pouvoirs disciplinaires dont il était investi. Conformément à la tradition révolutionnaire, elle ne se faisait pas faute de s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs présidentiels en réclamant elle-même les rappels à l'ordre. A plusieurs reprises, le président fut obligé de protester contre cette pratique et de revendiquer ses droits contre ceux qui les usurpaient. A la séance du 14 septembre 1848, à propos d'une expression de M. Goudchaux, ministre des Finances, qui choquait une partie de l'assemblée, quelques membres avaient demandé son rappel à l'ordre. Le président Marrast fut obligé de protester : « Je dois vous faire observer, Messieurs, dit-il, qu'il s'est introduit ici un usage qui est un abus. Aux termes du règlement, il n'y a que le président qui puisse rappeler à l'ordre ; les membres n'ont pas le droit de l'exiger (*Interruptions*). Vous pouvez seulement demander la parole pour prouver qu'on s'est écarté de l'ordre (1). »

L'ingérence dans les fonctions présidentielles revêtait même parfois une forme blessante pour le président. A la séance du 16 octobre 1848, un député, M. Taschereau, dut être rappelé à l'ordre pour avoir dit : « Le moyen de terminer l'incident, ce serait que le président voulût bien présider (2). » A la séance du 25 octobre, le rappel à l'ordre dut être également prononcé contre le député Piétri qui avait apostrophé

(1) Séance du 14 septembre 1848. *Moniteur* du 15, p. 2455.

(2) Le citoyen président : « Le moyen de terminer vite cet incident, c'est de vouloir bien écouter un instant l'orateur. »

Le citoyen Taschereau : « Le moyen de terminer l'incident, ce serait que le président voulût bien présider. »

Le citoyen président : « Je vous rappelle à l'ordre, Monsieur Taschereau. »

Le citoyen Taschereau : « Je vous rappelle au règlement. » — V. *Moniteur* du 17 octobre 1848, p. 2869.

le président en lui disant : « Monsieur le président, vous ne faites pas votre devoir, c'est une indignité, rappelez l'orateur à l'ordre (1). » On voit quel respect avaient à cette époque les membres de l'assemblée pour celui que les comptes rendus de l'époque ne désignaient que sous le nom du « citoyen président », sans doute pour l'empêcher de tirer vanité de ses fonctions et le rappeler au sentiment de l'égalité, loi suprême de cette assemblée démocratique.

La Constituante avait fixé elle-même la durée de son mandat au temps nécessaire pour l'élaboration de la Constitution. Le 4 novembre 1848, la Constitution préparée par un comité dont faisait partie le président Marrast était votée par l'assemblée. Le 20 décembre, Louis Napoléon Bonaparte, élu président de la République, venait prêter serment à la Constitution, serment dont le président Armand Marrast, avec la solennité de l'époque, prit Dieu et les hommes à témoins. Pourtant l'Assemblée constituante ne se sépara pas tout de suite. Elle attendit pour le faire les élections d'où devait sortir l'Assemblée législative et la réunion même de cette assemblée. Le 26 mai 1849, avant veille de la première séance de la Législative, Armand Marrast prononçait solennellement et avec une certaine mélancolie la clôture des travaux de la Constituante. Il paraissait ce jour-là pour la dernière fois au fauteuil présidentiel qui allait recevoir un autre titulaire d'une assemblée animée d'un autre esprit.

(1) V. *Moniteur* du 26 octobre 1848, p. 2976.

LA PRÉSIDENCE DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Les élections pour l'Assemblée législative avaient été favorables au parti conservateur qui avait profité de l'effroi causé dans le pays par les manifestations révolutionnaires de 1848 et qui allait posséder la majorité dans l'assemblée. Les républicains modérés, qui avaient eu le pouvoir sous la Constituante, avaient été battus et ne devaient former dans la nouvelle assemblée qu'un groupe relativement peu nombreux et sans grande autorité. Les socialistes et les communistes devaient en constituer une extrême-gauche compacte et turbulente. L'esprit de l'assemblée devait se manifester d'ailleurs dès les premiers jours de sa réunion, à propos de l'élection de son président. Sur 600 votants, M. Dupin, l'ancien président de la Chambre des Députés sous la Monarchie de Juillet, l'ami et le conseiller du roi Louis-Philippe obtenait 336 voix, Ledru-Rollin, candidat de l'extrême-gauche 187 voix et le général Lamoricière, candidat de la gauche modérée 76 voix. M. Dupin, d'esprit et de tempérament foncièrement conservateurs, était ainsi porté au fauteuil présidentiel par la majorité conservatrice de l'assemblée.

La Législative avait tout d'abord constitué son bureau d'après le règlement de la Constituante qui faisait élire le président pour un mois. Mais, le 27 juin 1849, elle adoptait un nouveau règlement d'après lequel le président et les vice-présidents étaient élus pour trois mois et pouvaient être réélus. La Législative devait user largement de cette faculté de réélec-

tion en renouvelant constamment de trois mois en trois mois le mandat de M. Dupin qui allait occuper le fauteuil présidentiel jusqu'au jour du coup d'Etat de décembre. Le 5 janvier 1850 pourtant, l'assemblée n'avait donné à Dupin que 288 suffrages, chiffre inférieur à celui de ses précédentes élections. Dupin, estimant la majorité insuffisante, avait refusé d'accepter la présidence dans ces conditions. Mais le 7 janvier, il consentait à se laisser porter de nouveau, obtenait 377 voix et remontait au fauteuil. Ce n'était pas évidemment par sympathie excessive pour sa personne que la majorité maintenait Dupin à la présidence. C'était parce qu'au milieu des orages parlementaires qui venaient à tout instant troubler l'assemblée, Dupin s'était imposé par sa force et son énergie ; c'était aussi parce que, par son tempérament et ses idées, il apparaissait à la majorité comme son représentant le plus indiqué et parce qu'en réalité il servait à merveille sa politique au fauteuil présidentiel.

Dès les premiers jours de sa présidence, Dupin avait manifesté l'intention de réagir contre les habitudes d'interruptions et de désordres qui avaient été celles de la Constituante. Il avait signalé à l'assemblée l'insuffisance des pénalités disciplinaires prévues par le règlement et lui avait demandé de lui conférer des sanctions plus rigoureuses (1). Les premières séances avaient été, en effet, très orageuses. Les 11 et 12 juin 1849, à propos de l'intervention française à Rome en faveur du Pape qui avait provoqué une demande de mise en accusation du président Louis Napoléon Bonaparte, des débats très agités

(1) A la séance du 18 juin 1849, après avoir rappelé M. Gambon à l'ordre une première fois, le président Dupin s'était vu contraint de l'y rappeler une seconde fois et déclarait en constatant son impuissance : « Je veux encore une fois, puisque je n'ai pas d'autre arme entre les mains, à la face de l'assemblée et du pays, signaler la violence des interruptions de M. Gambon et le rappeler à l'ordre une seconde fois. » V. DUPIN, *Présidence de l'Assemblée législative*, p. 150.

avaient eu lieu à l'assemblée. Le 13 juin, l'état de siège avait été proclamé et il avait été suivi de mesures de réaction. Le 6 juillet 1849, l'assemblée adoptait de nouvelles mesures disciplinaires, la censure simple et la censure avec exclusion temporaire pendant trois séances, qui emportaient une privation temporaire de l'indemnité parlementaire et qui devaient être prononcées par l'assemblée sur la proposition du président. M. Dupin était désormais armé pour la lutte. Il nous faut voir maintenant quel usage il devait faire de ses pouvoirs et quelle fut son attitude pendant toute la durée de la Législative.

On se rappelle de quelle façon Dupin avait cumulé sous la Monarchie de Juillet sa fonction de président et sa qualité de membre de l'assemblée, quittant à tout instant le fauteuil présidentiel pour intervenir dans les débats. A la Législative, Dupin, sentant la lourdeur de sa tâche, entendit renoncer à l'exercice de ses droits de député pour se consacrer exclusivement à ses fonctions présidentielles. Mais il ne pouvait changer en même temps son caractère qui ne lui permettait pas de s'abstraire des débats pour en devenir le juge et renoncer à s'y mêler pour y exprimer ses opinions et ses sentiments. Aussi le vit-on intervenir désormais du haut du fauteuil présidentiel pour lancer à tout instant une opinion ou placer un mot sur la question discutée par l'assemblée. Dupin s'était même attribué à lui-même une tâche particulière qui était de combattre les théories antisociales émises par l'extrême gauche socialiste, redresser ses maximes et, dans l'intérêt du public qui suivait les débats de l'assemblée, remplacer le faux par le vrai ou du moins ce qu'il considérait comme tel. De cette tendance d'esprit et de cette manière de présider résulta une sorte de lutte perpétuelle que Dupin eut à soutenir contre la gauche de l'assemblée, que l'on appelait alors la Montagne, une lutte dans laquelle le président était naturellement amené à se découvrir perpétuellement et à se montrer comme homme

politique. Ainsi, par la force même des choses, disparut dans une certaine mesure de cette nouvelle présidence de Dupin l'impartialité qui avait caractérisé sa présidence de la Chambre des Députés sous le règne de Louis-Philippe. Un journal de l'époque, pourtant favorable à Dupin, le constatait lui-même sous les éloges dont il le couvrait : « Tournons un instant nos regards, disait la *Gazette des Tribunaux* du 24 août 1850, vers le fauteuil ou siège l'homme éminent qui, depuis l'ouverture de la session,préside avec tant de fermeté, de vigueur et d'esprit l'Assemblée législative. Pour ne jamais plus aborder la tribune où sa parole avait autrefois tant d'éclat et d'autorité, l'honorable M. Dupin n'en est pas moins, en effet, un des orateurs les plus éloquents, les plus redoutés et les plus infatigables de l'assemblée. M. Dupin ne fait pas de discours, mais il donne des avertissements et des leçons. Il éclaire les questions obscures ; il défend avec une verve admirable contre les soulèvements furieux de la Montagne le calme et la dignité des délibérations ; il cloue les interrupteurs sur leur banc par la vivacité et l'à-propos de ses reparties ; il triomphe, à force de bon sens et de raison, des violences les plus opiniâtres et des clameurs les plus systématiques ; il monnaie enfin avec une profusion sans égale son éloquence et son esprit ». Une étude plus détaillée du rôle de Dupin pendant tout le cours de la Législative nous permettra de discerner si ces éloges étaient mérités.

Il n'est que juste de reconnaître tout d'abord que Dupin se trouvait en présence de difficultés que ses prédécesseurs et lui-même, pendant sa première présidence, n'avaient pas connues. La Législative, assemblée très nombreuse, comptait plus de cent députés de l'extrême-gauche qui s'intitulaient eux-mêmes les Montagnards et qui, s'inspirant des souvenirs de la Convention, usaient de tous les moyens pour combattre la majorité conservatrice. Interruptions violentes, cris articulés ou inarticulés, bruyantes manifestations individuelles

ou collectives, tout leur était bon pour manifester leur opposition et faire échec à l'autorité du président. Au milieu de ces scènes de désordre et de ces luttes continuelles, celui-ci avait à faire face à une tâche dont la lourdeur eût effrayé un autre homme que Dupin. Lui, au contraire, paraissait se trouver à son aise dans cette atmosphère surchauffée et se complaire dans cette lutte perpétuelle. Son approche le surexcitait et son ardeur même le soutenait (1). D'une énergie infatigable et d'une force physique peu commune, il soutenait seul, contre une partie de l'assemblée soulevée et groupée contre lui, des combats dont l'âpreté ne manque pas de grandeur. Le malheur était que, dans ces luttes, le président et l'opposition s'aigrissaient réciproquement et que le moindre incident, qui, avec un autre président, fût tombé de lui-même, était l'occasion de discussions et d'altercations passionnées. Dupin, dans un ouvrage publié sous le titre de *Présidence de l'Assemblée législative*, nous a laissé lui-même une sorte de tableau de sa présidence. Il suffit d'en rappeler quelques faits pour se convaincre que cette présidence n'a été qu'un combat continuel contre la Montagne.

Le 27 juin 1849, après un tumulte suscité par quelques montagnards, le président Dupin avait apostrophé l'extrême gauche en lui reprochant amèrement son intolérance (1). Le 8 août suivant, pendant un discours sur l'expédition de Rome, M. de Falloux, à la tribune, est interrompu à tout instant par la gauche. Le président Dupin le couvre et déclare : « Le ministre défend la France et l'armée, et vous défendez

(1) « Vous êtes d'une intolérance incroyable ; jamais assemblée dans ses plus mauvais jours ne s'est montrée aussi violente que vous. Je ne saurais trop répéter ces violences réitérées au pays ; il verra qu'elles ont pour but de paralyser les travaux de l'assemblée (*Le bruit continue*). Nous verrons qui se lassera. (*Très bien*) Gardez le silence, c'est votre devoir ; je fais le mien (*Longues acclamations à droite et au centre*). DUPIN, *Présidence de l'Assemblée législative*, p. 151.

ses adversaires. » Et comme le nom de Montalembert prononcé par M. de Falloux avait provoqué des rires à gauche, Dupin s'écria : « On ne peut prononcer un nom honorable sans qu'il y ait des murmures et on ne peut pas prononcer un nom de factieux sans qu'il y ait des acclamations pour lui. Je ne désigne personne, mais je signale le caractère des interruptions et de ceux qui s'y mêlent. Le pays auquel vous en appelez si souvent vous jugera. C'est de la violence pure (1) ». Le 19 octobre, après un discours de Montalembert sur les affaires de Rome qui avait provoqué les protestations de la gauche, le président Dupin flétrit en termes énergiques les interrupteurs : « Je dois constater à la charge de qui il appartiendra, dit-il, qu'on n'a pas pu attaquer l'assassinat, la démagogie et l'anarchie sans exciter des réclamations et qu'on ne peut pas rendre hommage à ce qui est respectable sans exciter la dérision (*Vifs applaudissements sur les bancs de la droite, rumeurs à l'extrême gauche*). Vous blessez tous les sentiments » (2). Le 9 août, le président Dupin avait déjà dit dans le même sens : « Toutes les fois qu'on attaque les factieux, il y a là (désignant l'extrême gauche) des réclamations comme pour des faits personnels (3). »

Ces apostrophes à la gauche avaient naturellement pour effet de la surexciter et ne contribuaient pas beaucoup à remettre de l'ordre dans les débats. Il faut dire d'ailleurs que le président ne se bornait pas à défendre son autorité et la dignité de l'assemblée et que souvent la provocation venait de lui. A la séance du 5 août 1850, il ne se gêna pas pour dénoncer publiquement « le manque absolu d'éducation de certains de ses collègues » (4). Le 25 mars 1850, comme le général La-

(1) Dupin, *op. cit.*, p. 155.
(2) Dupin, *op. cit.*, p. 158.
(3) Dupin, *op. cit.*, p. 156.
(4) Dupin, *op. cit.*, p. 239.

moricière, interrompu à la tribune par l'extrême gauche, se tournait vers le président pour lui demander : « Que disent-ils ? », Dupin lui répondit : « Ils ne disent rien, ils font du bruit, voilà tout », réflexion qui excite l'hilarité de la droite mais qui fait dire à la gauche : « On attaque la Montagne » (1). Le 14 janvier 1851, le nom de Robespierre vient à être prononcé dans la discussion. Dupin ne peut retenir cette appréciation que personne ne lui demandait et qui excite les protestations de l'extrême gauche : « Robespierre a été le plus grand scélérat que la France ait porté (2). » — Tout cela contribuait à entretenir dans l'assemblée un esprit qui n'était pas précisément celui de la conciliation et Dupin régnait en réalité par la force et par la contrainte.

Il déployait du reste dans la présidence des séances orageuses une énergie remarquable, soutenant une sorte de lutte corps à corps contre les membres qui troublaient l'ordre, les apostrophant individuellement, les flétrissant en masse et réussissant souvent à lasser les interrupteurs eux-mêmes et à ramener le calme. Il faudrait ici raconter en détail les séances des 8 et 9 juillet 1850 où Dupin tint tête à l'extrême gauche ameutée contre lui parce qu'il avait refusé avec obstination de prononcer un rappel à l'ordre contre le ministre de la Justice Rouher. Le 8 juillet, Dupin avait affirmé son droit souverain de prononcer le rappel à l'ordre : « Ce n'est pas à vous, avait-il dit aux députés de gauche, c'est à moi de rappeler à l'ordre... J'en aurais envie que vous me l'ôteriez. Vous me feriez changer de dessein parce que je ne défère pas à la violence. Le président agit avec liberté, autrement il agit sans dignité » (3). Mais le lendemain le tumulte avait re-

(1) Dupin répondit avec assez d'à-propos : « Il n'y a pas de Montagne ici ; on vote bien ou mal, on siège à gauche ou à droite. Il n'y a de Montagne que dans l'histoire et elle est baignée de sang. » V. Dupin, *op. cit*, p. 188.

(2) Dupin, *op. cit.*, p. 258.

(3) V. Dupin, *op. cit.*, p. 227.

commencé. Rouher, à la tribune, avait été de nouveau violemment interrompu par la gauche et le président Dupin, entêté à ne pas lever la séance pour ne pas avoir l'air de céder, fut obligé de soutenir un véritable combat avec la Montagne pour permettre au ministre de se faire écouter (1). De ce combat Dupin devait sortir victorieux ; son énergie et son obstination devaient triompher des fureurs de la gauche et ramener un silence relatif qui permit à Rouher d'achever son discours.

Dans cette circonstance, Dupin avait déployé une activité extraordinaire pour solutionner l'incident parlementaire ; mais il faut reconnaître qu'il l'avait fait naître lui-même. Le mot pour lequel la gauche réclamait le rappel à l'ordre contre Rouher était celui de « catastrophe » appliqué à la Révolution de février. Dans une assemblée issue de la Révolution de février, il méritait le rappel à l'ordre et Dupin avait fait preuve de partialité en refusant de le prononcer. Il ne se gê-

(1) « Je déclare au nom de l'assemblée, avait-il dit, qu'elle est indignée de la conduite de quelques-uns de ses membres. Je dis que l'assemblée les condamne en masse pour le défaut de courage qui fait qu'aucun d'eux n'ose affronter le blâme individuel. (*Très bien !*) Quand je ne puis atteindre les individus, je ne puis que qualifier le groupe qui se permet la chose du monde la plus révoltante dans une assemblée délibérante. (*Bravo !*) C'est le parti du scandale et de la violence ; il ne mérite pas d'autre nom (*Acclamations à droite*) .. Vous prétendez parler au nom de la République. Elle est bien malheureuse la République d'avoir de pareils défenseurs ! (*Bruit à gauche, approbation à droite*) Je flétris en masse ceux que je ne puis atteindre en détail. Continuons, maintenant. Parlez, Monsieur le Ministre. (*Nouveau tapage à gauche*). Nous resterons ici jusqu'à minuit, s'il le faut, plutôt que de céder » (*Oui, oui*). Le Ministre de la Justice peut enfin dire quelques mots, mais il est de nouveau interrompu. Quelques membres à droite : « Levez la séance, Monsieur le président. » Le président : « Non Messieurs, je ne la lèverai pas. Ne donnez pas le funeste exemple de céder à la violence. Sachez résister. Je vous déclare que quand je devrais rester seul, je ne lèverai pas la séance (*Bruit et applaudissements sur les bancs de la majorité*). Je ferai respecter le règlement et la Constitution, car c'est elle qui donne aux ministres le droit de parler. » V. Dupin, *op cit.*, p. 228 et s.

nait pas d'ailleurs pour manifester ses sentiments conservateurs et son antipathie pour la République. A la séance du 28 novembre 1850, un député, M. Schœlcher, ayant dit : « Nous avons le bonheur de vivre en République », Dupin s'écria : « Personne ne conteste qu'on est en République, on ne conteste que le bonheur » (1) (*Hilarité*). Que penser de ce président qui fait rire une majorité conservatrice aux dépens de la République dont il est officiellement le second magistrat (2)?

En réalité, Dupin était moins le représentant de l'assemblée que l'organe de la majorité pour laquelle il réservait toutes ses sympathies et toutes ses faveurs. Il était résulté de là entre le président et la gauche un état d'hostilité et de défiance qui devait indirectement faciliter le coup d'Etat de décembre. Le 6 novembre 1851, les questeurs de l'Assemblée législative, inquiétés par l'allure autoritaire que prenait le pouvoir exécutif, avaient déposé, d'accord avec les chefs du parti conservateur, une proposition qui donnait au président de l'assemblée le droit de déterminer l'importance des troupes nécessaires à sa sûreté et de requérir la force armée. Cette disposition, si elle eût été votée, eût donné à l'assemblée le moyen de se défendre contre les entreprises du pou-

(1) V. Dupin, *op. cit.*, p 244.

(2) Tout simplement peut-être qu'il avait cherché à placer un mot. Dupin devait du reste se faire beaucoup d'ennemis en blessant des amours propres par ses traits et ses mots d'esprit. Le 9 août 1849, à propos d'un amendement qui venait d'être rejeté, un député s'était écrié : « L'amendement n'a pas même été développé par son auteur » — « L'auteur d'un amendement, déclara Dupin, n'est pas obligé de faire un discours et souvent l'assemblée lui sait gré lorsqu'il s'en abstient. » (*On rit*). Aussi Jules Favre lui disait-il un jour à l'Assemblée législative : « Permettez-moi, Monsieur le président, de vous faire observer que vous avez un ennemi mortel : c'est votre esprit. » V. Dupin, *op. cit.*, p. 274. Victor Hugo qui avait eu à en souffrir le lui a reproché dans les *Châtiments* : « Ses quolibets mordaient l'orateur au cœur chaud ;... ses gros lazzis marchaient sur l'éloquence ailée. »

voir exécutif. Malheureusement la gauche républicaine n'en comprit pas l'utilité ou plutôt son manque de confiance dans le président Dupin l'empêcha de mettre entre ses mains une arme dont la majorité aurait pu se servir elle-même. Dans cette circonstance, une partie de la Montagne vota avec les partisans du pouvoir exécutif et la proposition des questeurs fut repoussée par 408 voix contre 300 (1). On était alors au 17 novembre. Quelques jours après, l'assemblée était dissoute et les représentants arrêtés ou dispersés ; leur imprévoyance avait levé les dernières hésitations du président Bonaparte.

On voudrait, dans cette fin tragique de la Législative, jeter un voile sur la personne et l'attitude de son président. Mais l'impartialité oblige à constater que la conduite de M. Dupin, dans cette journée où d'autres combattaient pour la liberté, a mérité de le faire traiter de complice moral du coup d'Etat et termina de regrettable façon sa présidence de l'Assemblée législative. Amené presque de force dans la salle des séances par une trentaine de représentants qui étaient allés le rappeler au sentiment du devoir, Dupin se trouva en présence de la troupe qui l'avait envahie et n'eut à lui dire que ces paroles douteuses : « Vous êtes la force, vous avez des baïonnettes, j'invoque le droit, il ne me reste qu'à me retirer. » Puis, se retournant vers ses collègues que les gendarmes emmenaient, il s'écria : « Vous vouliez que je proteste, j'ai protesté, c'est fait. » Et il se retira, excitant par cette équivoque démonstration l'indignation de tous les assistants et payant de sa considération une liberté dont les agents du président de la République ne lui firent pas l'honneur de le priver (2).

(1) V. Spuller, *Hist. parlementaire de la 2e République*, p. 324.

(2) V. Spuller, *op. cit.*, p. 325. De la Gorce, *Histoire de la 2e République*, t. II, p. 514.

De cette attitude, Dupin, flétri par Victor Hugo, a déjà reçu son premier et son principal châtiment (1). Son second sera qu'une étude impartiale de sa présidence doive se terminer par elle.

(1) Victor Hugo, *Les Châtiments*, livre II, chap. VI.

LA PRÉSIDENCE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE 1871 A 1875

Cette présidence devait revêtir un caractère sensiblement analogue à celui de la présidence de l'Assemblée législative de 1849. Dès le lendemain de sa réunion, le 13 février 1871, l'Assemblée nationale avait, en effet, adopté purement et simplement le règlement de l'Assemblée législative. Son président devait donc être élu pour 3 mois comme en 1849 et il devait avoir les mêmes attributions et les mêmes pouvoirs disciplinaires que le président de la Législative. L'esprit de l'assemblée où les partis conservateurs et monarchiques avaient la majorité était d'ailleurs renouvelé de celui de la Législative. Le 16 février, le bureau était constitué et, sur les 14 membres qu'il comprenait, deux seulement étaient pris parmi les républicains, le président, M. Grévy, et un secrétaire, M. Bethmont. Dans cette élection l'assemblée avait manifesté ses tendances.

M. Grévy, ancien député républicain à la Constituante de 1848, avait été élu président non pas à cause mais en dépit de ses opinions républicaines. Il avait dû son élection beaucoup moins à son autorité et aux qualités qu'il allait révéler à la présidence qu'à son abstention au 4 septembre et à sa retraite pendant toute la durée du gouvernement provisoire. Il l'avait due aussi et surtout à la propagande faite en sa faveur par Thiers qui l'avait présenté à ses collègues comme le président indispensable. A cette époque, un désir manifesté par Thiers était une loi pour tous les députés réunis à Bordeaux.

D'ailleurs, la question de la libération du territoire primait alors les questions constitutionnelles qui devaient plus tard diviser l'assemblée. M. Grévy obtint donc 519 voix sur 536 votants, réunissant ainsi sur son nom la presque unanimité des suffrages.

« Installé au fauteuil présidentiel, dit M. Hanotaux (1), M. Jules Grévy y siégea avec une majesté curulaire. C'était la dignité en personne. Son attitude froide, impassible et sagement impartiale rompait avec la tradition affirmée par M. de Morny des présidents égayant d'un mot fin et spirituel l'aridité des débats parlementaires... Il réalisait admirablement l'idéal bourgeois. De nature moins vive et moins primesautière que M. Thiers, prudent, modéré et calme, parlant peu et bien, laissant tomber d'une bouche un peu dédaigneuse de rares axiomes frappés en médaille, sans grandes vues et sans grandes passions, il allait, par sa prudence même et sa réserve, convenir bientôt à tout le monde et préparer sourdement le chemin à des ambitions très couvertes et très tenaces. »

De la sorte, M. Grévy put, pendant deux ans, présider avec une autorité incontestable une assemblée dont il ne représentait pas les tendances politiques. Son impartialité l'empêchait de prendre position dans les débats et, par son jugement sûr, sa décision rapide, son sang-froid et son calme bon sens, il s'était imposé vis-à-vis de tous comme le président idéal dont la présence même est une garantie pour l'assemblée. Pourtant, à mesure que les souvenirs de la guerre s'atténuaient pour faire place aux préoccupations constitutionnelles, son ascendant et son influence devaient diminuer. Dès 1872, l'Assemblée nationale manifestait l'impatience avec laquelle elle supportait le gouvernement autoritaire de Thiers, et M. Grévy dut à plusieurs reprises protéger le président de

(1) Hanotaux, *Hist. de la France contemporaine*, I, p. 59.

la République contre les interruptions d'une majorité que ses déclarations avaient le don de surexciter (1). Le 13 novembre 1872, lors de la lecture par Thiers du fameux message où il proclamait son adhésion à une république conservatrice, M. Grévy dut suspendre la séance en présence de l'émotion causée dans l'assemblée par cette déclaration et il fut obligé de défendre Thiers contre l'opposition de la droite et ses sarcasmes (2). En liant trop ouvertement partie avec le président de la République, M. Grévy avait mécontenté la droite que ses opinions républicaines commençaient d'ailleurs à gêner au moment où l'on allait avoir à se prononcer sur la forme du gouvernement. Dès la fin de l'année 1872, il était condamné et le parti conservateur devait profiter d'un incident de séance pour le renverser le 1er avril 1873.

Ce jour là, M. Le Royer, à la tribune, s'était laissé aller à traiter de bagage le rapport présenté par le vicomte de Meaux au nom de la commission chargée d'examiner le projet d'organisation municipale de la ville de Lyon . « C'est une impertinence », s'était aussitôt écrié un membre de la droite M. de Grammont. Et sur la demande de M. Le Royer, le président Grévy avait rappelé à l'ordre M. de Grammont. Ce rappel à l'ordre avait exaspéré la droite et soulevé dans ses rangs une surexcitation extraordinaire. M. Grévy fut obligé de défendre sa conduite et il le fit avec un grand sang-froid et un esprit fort apparent de conciliation (3). Malgré cela, la

(1) V. notamment séances des 10 et 12 juillet 1872.

(2) V. *Moniteur* du 14 novembre 1872, p 6.978.

(3) « M. de Grammont, avait-il déclaré, reconnaît qu'en s'adressant à l'orateur il lui a dit: « C'est une impertinence. » Pensez vous qu'un président puisse laisser passer une telle injure ? J'ajouterai, Messieurs, quant à l'expression qui a échappé à l'improvisation de M. Le Royer... (*Interruptions*). Veuillez, Messieurs, écouter avec calme si vous voulez juger avec justice. Quant à l'expression de M. Le Royer, elle m'a paru peu convenable (*ah ! ah ! à droite*) mais je ne l'ai pas jugée aussi sévèrement que vous; elle reçoit des acceptions fort différentes et M. Le Royer s'est empressé de l'expliquer et de l'adoucir » (*Nouvelles interruptions*). Un ins-

droite avait continué à l'interrompre et à diriger contre lui une sorte de manifestation. M. Grévy, qui ne s'était pas trompé sur son caractère, dit alors : « Ma conduite paraît n'être pas approuvée ; elle est même vivement blâmée par les manifestations hostiles d'une partie de l'assemblée. Messieurs, si vous trouvez que je ne remplis pas mes fonctions comme vous avez le droit de l'attendre, il faut, en effet, que je le sache (*Applaudissements à gauche*). Je n'ai ni demandé, ni recherché les fonctions dont vous m'avez investi (*Nouveaux applaudissements à gauche et à droite*). Je les ai toujours remplies selon mes forces dans toute ma justice et mon impartialité (*Très bien*). Puisque je ne trouve pas en retour chez vous, Messieurs, la justice à laquelle je crois avoir droit, je saurai ce qui me reste à faire (1) ».

Le lendemain, le vice-président Vitet communiquait à l'assemblée la lettre de démission du président Grévy. La gauche avait demandé aussitôt qu'il fût procédé sur le champ à l'élection présidentielle, afin de pouvoir donner à M. Grévy un témoignage de confiance en le reportant au fauteuil présidentiel. Mais cette proposition avait provoqué une discussion. Au nom de la droite, M. Baragnon, tout en rendant hommage à l'impartialité de M. Grévy avait demandé que l'élection fût remise au surlendemain pour avoir, disait-il, le temps de la réflexion et, en réalité, celui de préparer la candidature du successeur désigné de M. Grévy (2). Malgré l'intervention

tant après, le président, continuant à s'expliquer, dit : « Si je m'étais trompé, je ne le crois pas. » M. de Belcastel l'interrompt pour dire : « En mon âme et conscience je le crois. » M. de Belcastel fait d'ailleurs la leçon à M. Grévy en déclarant : « Une simple observation aurait suffi. » Ce qui fait dire au président : « Veuillez, Monsieur de Belcastel, ne pas m'interrompre, vous n'en avez pas le droit. »

(1) Séance du 1er avril 1873. *Journal Officiel* du 2, p. 2.302.

(2) M. Germain avait répondu éloquemment : « Comment ! quel que soit le jugement qu'on porte sur la séance d'hier, un homme a occupé pendant deux ans ce fauteuil et, j'ose le dire, avec l'assentiment de tous, car vos scrutins sont là pour l'attester. Il n'a été le président d'aucun parti, il a

de M. Baragnon, l'assemblée décida par 347 voix contre 301 de procéder immédiatement à l'élection et M. Grévy fut renommé président par 349 voix contre 231 à M. Buffet. Mais il avait compris la portée de l'incident et senti que l'assemblée allait s'engager dans une voie où il ne pouvait la guider et où il ne voulait pas la suivre. Aussi refusa-t-il de remonter au fauteuil présidentiel, et, le 3 avril 1873, M. Buffet était élu président par une majorité conservatrice de 304 voix contre M. Martel, candidat de M. Thiers, qui avait réuni 285 suffrages. La chute de M. Grévy était le prélude de la chute de Thiers.

« M. Buffet, député des Vosges, dit M. Hanotaux, était alors dans la force de l'âge. C'était un homme de haute taille, les favoris noirs, la figure et la tournure sans grâce, les traits rudes. Honnête homme, laborieux, minutieux, éplucheur, tenace, c'était un parlementaire déclaré... Il avait eu jusque-là une vie politique tourmentée et sans grand éclat » (1). M. Buffet avait été tout d'abord des amis politiques de Thiers, puis s'était séparé de lui pour devenir partisan de la monarchie parlementaire. A la présidence de l'Assemblée nationale, il devait s'attacher à contrecarrer le gouvernement de Thiers et à préparer sa chute qui, aux yeux de l'assemblée, devait être le signal d'une restauration monarchique.

Quelques jours après son élection, M. Buffet chercha une

été ce qu'il devait être, ce que son caractère indiquait qu'il serait, l'homme du droit, de la justice, de l'impartialité (*Appl. à gauche*). Comment ce grand magistrat, cet homme impartial, respecté de nous tous, descend de son fauteuil après deux ans et nous n'avons pas d'autre parole que celle-ci : « Nous avons besoin de réfléchir, nous examinerons votre conduite ; nous pèserons vos actes !... Je dis que l'assemblée se doit à elle-même, que nous nous devons à nous-mêmes de délibérer immédiatement. » M. Baragnon avait alors protesté avec véhémence contre le reproche d'impartialité qui était jeté à la droite en cette occasion. Il avait rappelé « qu'à Bordeaux l'assemblée était allée chercher M. Grévy sur les bancs de la minorité et que, depuis, elle n'avait marchandé à son président ni le respect ni la confiance. »

(1) Hanotaux, *op. cit.*, t. I, p. 579.

mauvaise querelle à l'un des ministres de Thiers, Jules Simon, qui, dans un discours prononcé le 19 avril, avait attribué au président de la République le mérite de la libération du territoire. M. Buffet, affectant de voir dans ces paroles une offense à l'Assemblée nationale, avait manifesté une susceptibilité alarmée et déclaré qu'il convoquerait les députés si réparation n'était pas accordée à l'assemblée. Il fallut pour l'apaiser que M. de Goulard, qui, dans le ministère, représentait la droite vint désavouer formellement son collègue Jules Simon (1).

Un mois après, le 24 mai 1873, Thiers, désavoué par l'assemblée pour avoir déposé un projet de constitution républicaine et mis en minorité après des débats qui durèrent deux jours, devait se retirer. Il avait manifesté son intention de répondre lui-même aux interpellateurs, conformément à la loi du 13 mars 1873 qui réglementait en le restreignant son droit de prendre part aux discussions. Le matin du 24 mai, il avait défendu avec ardeur sa politique et sa conduite. A midi la séance avait été levée et la seconde séance avait été fixée à 2 heures de l'après-midi en dehors de la présence du président de la République. Thiers avait néanmoins annoncé au président de l'Assemblée nationale son intention d'y assister. Mais M. Buffet lui avait répondu que sa présence était interdite par la loi, ce qui était exact : « Et si je me rends dans la tribune présidentielle, avait répliqué Thiers, que ferez-vous ? » — « Je ferai immédiatement évacuer cette tribune et toutes les autres, s'il le faut » avait répondu froidement M. Buffet (2). Thiers était condamné par l'assemblée dont le mot du président ne faisait qu'interpréter la pensée (3).

(1) V. sur cet incident Zevort, *Histoire de la 3e République*, I, p. 331.

(2) Hanotaux, *op. cit.*, t. I, p. 611.

(3) V. De Marcère, *L'Assemblée nationale de 1871*, t. I, p. 319. « L'affaire, dit M. de Marcère, fut menée admirablement par le duc de Broglie et surtout par M. Buffet. M. Buffet, en sa qualité de président, avait la direction des débats Il les mena avec une sûreté, avec une vigueur de main ne laissant place à aucune surprise ni à aucun répit. »

A la seconde séance du 24 mai, l'ordre du jour qu'il avait repoussé était voté à 14 voix de majorité et ce vote devait provoquer la démission immédiate du président de la République.

Dès lors, l'assemblée s'engage dans la voie de la restauration monarchique, sous la direction de M. Buffet qui l'appelait de ses vœux, comme la Législative de 1849, sous la présidence de Dupin, s'était engagée dans la voie de la réaction conservatrice. En attendant les événements, l'Assemblée nationale s'était prorogée pendant trois mois, d'août à novembre 1873, et cette prorogation devait être marquée par l'union des deux branches du parti monarchique suivant celle des prétendants. L'échec de la tentative de restauration devait décourager la majorité de l'assemblée qui, après le vote du septennat, se mit lentement à la préparation des lois constitutionnelles. Dans cette nouvelle phase de l'Assemblée nationale, M. Buffet représente bien l'état d'esprit de la majorité, préparant sans enthousiasme et sans hâte des institutions républicaines et mal résignée encore à les accepter. Au mois de mai 1874, la présidence du Conseil des ministres lui fut offerte par le maréchal de Mac-Mahon. Il la refusa pour ne pas laisser libre la présidence de l'Assemblée nationale à laquelle on craignait de voir porter M. Dufaure par une coalition de l'extrême droite et des gauches. Dans les premiers mois de l'année 1875, M. Buffet préside aux discussions et au vote de nos deux premières lois constitutionnelles (1) et, le 10 mars 1875, devenait

(1) Il faut reconnaître que, dans cette circonstance, M. Buffet sut faire, dans l'intérêt de l'ordre, abnégation de ses propres préférences. Lors de la discussion de l'amendement Wallon qui reconnaissait implicitement la République, la question se posa de savoir si cet amendement, qui n'était que la reproduction d'un amendement analogue repoussé deux jours auparavant, pouvait être mis aux voix. M. Buffet, comme président, aurait pu se retrancher derrière le règlement pour l'écarter de prime abord, comme il en avait d'ailleurs été sollicité. Il n'eut pas le courage de le faire et mit lui-même aux voix l'amendement qui fut adopté par 353 voix contre 352. V. de Marcère, *op. cit.*, II, p. 103.

enfin président du Conseil des ministres. Le 1er juin 1875, le duc d'Audiffret-Pasquier, élu par les gauches, le remplaçait à la présidence de l'Assemblée nationale. Le duc d'Audiffret-Pasquier devait présider les dernières séances de l'Assemblée (1) et, le 8 mars 1876, remettait solennellement aux deux Chambres et au gouvernement, au nom de l'Assemblée nationale, les pouvoirs souverains que la nation lui avait donnés. On devait bientôt le revoir à la présidence du Sénat.

(1) La dernière séance eut lieu le 31 décembre 1875. Le duc d'Audiffret-Pasquier y prononça un discours qui aurait été parfait s'il n'y avait omis le nom de M Thiers. Le duc avait fait partie de la coalition de mai 1873 qui avait amené la chute de Thiers.

CHAPITRE IV

LA PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET DU SÉNAT

La présidence actuelle de la Chambre des Députés et du Sénat est faite des traditions et des souvenirs des différentes présidences dont nous venons de rappeler l'histoire. Elle n'a été empruntée ni à l'Angleterre ni aux Etats-Unis et présente des caractères propres qui en font un type intermédiaire entre la présidence de la Chambre des Communes et la présidence de la Chambre des Représentants. Par la réserve et l'impartialité dans la direction des débats qu'imposent les traditions des assemblées françaises aux présidents des deux Chambres, ces présidents se rapprochent du speaker anglais dont ils ont les mêmes devoirs. Mais là s'arrête la ressemblance. Si le speaker anglais est un magistrat placé au dessus des partis, les présidents des Chambres françaises sont des hommes politiques qui restent membres d'un parti et qui peuvent continuer à l'inspirer. Sans doute, à la Chambre, ils doivent traiter de la même façon leurs partisans et leurs adversaires politiques, mais, en dehors de la Chambre, ils peuvent mettre au service de leur parti leur influence d'homme politique. En outre, tandis que le speaker anglais ne quitte la présidence de la Chambre que pour la retraite, les présidents français considèrent volontiers leur situation comme un acheminement à des fonctions politiques plus élevées ou plus actives.

Les vacances périodiques de la présidence de la République leur donnent le moyen et l'espoir de passer de la présidence des Chambres à la suprême magistrature du pays ; le fonctionnement du gouvernement de cabinet leur procure l'occasion et leur impose souvent le devoir de prendre en mains, avec la présidence du conseil des ministres, la direction des affaires du pays. Par leur situation politique, les présidents des Chambres françaises se rapprochent ainsi du speaker de la Chambre des Représentants, mais ils n'ont pas les pouvoirs extraordinaires qui appartiennent au speaker américain et ils n'exercent pas d'ailleurs ceux qu'ils possèdent dans le même esprit que lui. On peut, semble-t-il, définir leur rôle en disant d'eux que ce sont des hommes politiques temporairement investis d'une magistrature.

Les conditions dans lesquelles ils exercent leurs fonctions rendent d'ailleurs ces fonctions particulièrement difficiles. Ils n'ont pas, comme le speaker des Etats-Unis, à diriger des assemblées si complètement séparées du pouvoir exécutif que leurs délibérations sont sans influence sur la marche du gouvernement et que les grands débats y sont rares. En France comme en Angleterre, c'est des Chambres que dépend le sort du gouvernement et la mise en jeu de la responsabilité ministérielle y provoque des débats agités et souvent passionnés. Mais, tandis qu'en Angleterre le speaker, magistrat neutre et impartial, se fait respecter par son caractère même, les présidents français, hommes politiques, investis d'une action politique, se trouvent malgré eux bien souvent mêlés dans les Chambres aux luttes de partis et voient leur autorité souffrir de ce que leur nom soit lié à celui d'un parti.

En outre, la France est peut-être le pays du monde où l'éloquence parlementaire a brillé de son plus vif éclat et dans lequel les débats des Chambres ont le plus grand retentissement. Discours éloquents et entraînants, interruptions passionnées, applaudissements bruyants, trop souvent aussi tu-

multes et désordres, tel est le spectacle que présentent ces débats aux spectateurs qui se pressent dans les tribunes, telle est la physionomie de séances que le lendemain suivent avec curiosité dans les journaux les personnes qui n'ont pu y assister. Au milieu de ces séances qu'agite la vivacité française et que l'esprit français égaie souvent, les présidents, chargés de maintenir l'ordre et de réprimer les écarts d'où qu'ils se produisent, ont à remplir une tâche que l'animation de l'assemblée rend parfois pénible et toujours difficile. Aux jours de tumulte, leur voix est couverte par le bruit et la sonnette traditionnelle que leur main met en branle est impuissante à dominer le tapage et à le faire cesser. Quelquefois même leur autorité est méconnue et bravée par des députés indisciplinés ou exaspérés dans leur opposition. Pour ces conflits, le président doit avoir en réserve une énergie et une activité qui ne sont nécessaires ni au speaker anglais ni au speaker américain. En vérité, au milieu des luttes théâtrales de nos assemblées, les traditions du speakership anglais n'auraient pu ni se constituer ni se maintenir.

Peut-être aussi le speakership anglais ne cadrerait-il pas avec le caractère de nos assemblées. C'est ce que déclare du reste un homme politique dont le rapport sur la question de l'élection du président au scrutin public a fait naguère quelque bruit, M. Dauzon : « Il semble, dit il, que ni notre éducation politique, ni nos mœurs, ni les précédents ne nous aient préparés à voir dans le président de nos législatures cet arbitre impartial des partis, choisi uniquement en raison de ses connaissances particulières du règlement, des droits et des prérogatives de l'assemblée, demeurant, au point de vue politique, tout à fait étranger aux passions de la majorité (1) ». Il se pourrait bien que M. Dauzon eût raison et il ne faut ni s'en réjouir ni s'en affliger. La présidence de nos

(1) V. Sess. extraordinaire de 1905. *Annexe*, n° 2.805, p. 115.

assemblées est, en réalité, ce qu'elle doit être étant donnés notre régime politique et nos traditions parlementaires. La question est simplement de savoir si elle doit rester ce qu'elle est ou si elle doit se transformer en une fonction politique active plus ou moins analogue au speakership américain. Pour être en mesure d'y répondre, il faut montrer tout d'abord ce qu'a été la présidence des Chambres françaises sous les différents présidents qui ont occupé successivement le fauteuil.

I

Au lendemain de la mise en vigueur de la Constitution de 1875, on trouve à la présidence de la Chambre des Députés Jules Grévy élu par une majorité républicaine, qui devait y apporter la réserve, l'impartialité et la dignité avec lesquelles il avait déjà présidé l'Assemblée nationale. Le Sénat, encore dominé par une majorité conservatrice, devait, pour la constitution de son bureau, faire une part à peu près égale à la gauche et à la droite et nommer président le duc d'Audiffret-Pasquier, neveu et fils adoptif du chancelier Pasquier, ancien président de l'Assemblée nationale, qui pouvait convenir à tous les partis. Presque tout de suite, la Chambre des Députés et le président de la République, le maréchal de Mac-Mahon, soutenu par le Sénat, se trouvèrent en conflit. Au mois de juin 1877, à l'instigation du cabinet de Broglie, le Maréchal dissolvait la Chambre sur l'avis conforme du Sénat (1).

(1) Au 16 mai, lors de la lecture à la Chambre du décret qui prononçait son ajournement, le président Grévy avait eu beaucoup de peine à faire accepter par l'assemblée la décision du président de la République et à empêcher Gambetta qui assiégeait la tribune de prendre la parole. Il avait réussi pourtant à faire respecter la constitution et le règlement, tout

Mais, à la fin de l'année, la majorité républicaine revenait plus compacte à la Chambre et le Maréchal devait se soumettre (1), avant d'être obligé de se démettre. Cette démission fut donnée le 30 janvier 1879, lorsque l'élection à la présidence du Sénat de Martel, candidat du parti républicain, eut révélé au Maréchal que la majorité conservatrice sur laquelle il s'était appuyé avait cessé d'exister. Le même jour, le Congrès élisait à la présidence de la République Jules Grévy que sa présidence de la Chambre avait mis en relief et qui, suivant le mot de M. Zévort, « avait fait de sa situation la première place de l'Etat tant il avait su lui donner de respectabilité, d'autorité et de prestige (2) ».

*
* *

Le lendemain, le 31 janvier 1879, la Chambre choisissait comme président le chef reconnu de la majorité républicaine, l'homme qui, après le 16 mai, avait organisé la lutte contre le Maréchal, Léon Gambetta, qui allait apporter à la présidence un tout autre esprit que celui de son prédécesseur. Dejà, comme président de la commission du budget, Gambetta avait exercé une influence sur le gouvernement auquel légitimement il cherchait alors à insuffler l'esprit républicain. On aurait pu croire que, devenu président de la Chambre et M. Grévy étant président de la République, Gambetta se

en donnant à la majorité une direction politique : « Restez dans la légalité, avait-il dit, restez-y avec sagesse, avec fermeté, avec confiance. » — V. Zévort, *Histoire de la 3e République*, t. II, p. 337.

(1) Avant de se présenter devant la Chambre, le cabinet de Broglie avait cherché à obtenir du Sénat un vote qui aurait exprimé sa confiance dans le ministère et le président de la République. Mais il s'était heurté au refus du duc d'Audiffret-Pasquier, président du Sénat, qui n'avait pas consenti à laisser confondre dans une interpellation un cabinet responsable et un président irresponsable.

(2) Zevort, *op. cit.*, III, p. 4.

renfermerait dans son rôle présidentiel en laissant un président républicain gouverner librement avec ses ministres. Il n'en fut rien et la présidence de la Chambre devait être pour Gambetta un moyen d'exercer sur les pouvoirs publics une action qui allait faire de lui le plus puissant personnage de l'Etat, mais qui en même temps allait compromettre le fonctionnement de la Constitution en détruisant l'équilibre qu'elle avait voulu établir entre les pouvoirs législatif et exécutif : « Nous avons tous vu un temps, a pu dire sans trop d'exagération Jules Simon (1), où le gouvernement était exercé par le président de la Chambre. Il y avait un président à l'Elysée pour donner des bals et des signatures et un président au Palais Bourbon pour présider et gouverner la Chambre d'abord et le pays ensuite. Ce président-là avait à ses ordres la commission du budget ; il tenait la bourse. Il avait le droit d'interpellation ; il tenait le ministère. Il fallait lui obéir ou partir. Un fonctionnaire qui voulait de l'avancement le demandait par convenance à son ministre, il allait de là chez Gambetta qui donnait ou refusait son assentiment et avait toujours le dernier mot (2) ».

Comment Gambetta fut-il amené à jouer à la présidence de la Chambre un rôle qui, en fait sinon en droit, réalisait un empiètement sur les attributions ministérielles et qui con-

(1) Jules Simon, La réforme parlementaire en 1894, *Revue politique et parlementaire*, 1894, t. I, p 16.

(2) M. de Marcère (La Constitution et la Constituante, *Revue politique et parlementaire*, 1899, t. XX, p 265) a dit dans le même sens : « Le ministère, les ministres, les bureaux, les fonctionnaires, tout le gouvernement enfin passa avec armes et bagages de l'Elysée au Palais Bourbon. C'est là qu'était le centre du gouvernement ; tout le monde le sut bientôt ou l'apprit à ses dépens et tout le monde aussi prit le chemin de la présidence de la Chambre. On y donnait des audiences, on écoutait les plaintes, on accueillait les sollicitations, on accordait ou l'on refusait les faveurs, on préparait ou l'on résolvait les mesures destinées à annihiler le président de la République et le Sénat ; on y faisait et on y défaisait les ministères. Bref c'est là que l'on gouvernait. »

trastait singulièrement avec la froide réserve de son prédécesseur, M. Grévy. Le caractère de Gambetta et les circonstances furent responsables de cette transformation de la présidence. Quel qu'ait été son mérite comme orateur parlementaire ou peut-être même à cause de cela, Gambetta ne possédait pas les qualités de calme et d'impassible sang-froid qui avaient distingué la présidence de son prédécesseur. C'était, en réalité, un tribun et un homme d'action dont la place était à la tête du gouvernement et qui fut écarté longtemps par M. Grévy de sa direction. Dès lors, Gambetta s'attribua à lui-même le rôle que le président de la République oubliait de lui confier. Elu par une majorité républicaine qui avait à lutter contre une puissante minorité de droite, ayant d'ailleurs d'instinct le goût de la domination, Gambetta continua à être à la présidence de la Chambre ce qu'il avait été à la Chambre avant son élévation au fauteuil présidentiel, le chef reconnu du parti républicain. En même temps, il se servit de ses fonctions pour asseoir sa domination. Sans doute, dans la direction des débats, Gambetta s'efforça de retrouver l'impartialité dont M. Grévy avait donné l'exemple. Mais, en dehors des séances, il n'hésita pas à mettre son influence au service de son parti et, par l'action qu'il avait conservée sur lui, imprima au gouvernement une direction qui fut très manifeste en différentes circonstances.

Au commencement de l'année 1880, un projet d'amnistie en faveur des condamnés de la Commune avait été déposé par Louis Blanc et écarté par la Chambre sur la demande du ministère Freycinet. Au mois de juin 1880, Gambetta, estimant l'heure du pardon et de l'oubli arrivée, reprenait lui-même la proposition Louis Blanc. A son instigation, une réunion officieuse des présidents des deux Chambres et des présidents des groupes républicains du Parlement avait lieu au ministère des affaires étrangères : en quelques mots, Gambetta amenait tout le monde à son avis et, quelques jours après,

le gouvernement, converti un peu malgré lui, déposait le projet d'amnistie sur le bureau de la Chambre (1).

A la séance du 21 juin 1880, le président du Conseil, M. de Freycinet, avait défendu assez mollement le projet d'amnistie, mais Gambetta avait agi si énergiquement auprès de la majorité que le vote du projet paraissait néanmoins certain. M. de Cassagnac, plus modéré que d'habitude, avait remarqué, non sans finesse, que, si la majorité qui le 12 février avait rejeté l'amnistie avait changé, le président du Conseil du 12 février devrait faire place à celui que tout le monde considérait comme l'auteur de cette transformation.

Pendant le discours de M. de Cassagnac, Gambetta était descendu du fauteuil présidentiel, où il avait été remplacé par le vice-président Brisson, pour se mêler à la majorité et être prêt à intervenir dans le débat. Cela avait fait dire à M. de Cassagnac : « Le gouvernement n'a jamais été au-dessous de la tribune d'où je parle en ce moment. Il était au-dessus et en ce moment il est à côté de moi. Et cela est tellement vrai que M. Gambetta l'a compris et que, lorsque tout à l'heure on a attaqué l'amnistie, il est descendu de son fauteuil pour la défendre. Il a raison, car c'est son œuvre. Et, à ce point de vue, chaque fois qu'une question gouvernementale sera portée devant vous, il pourra céder le fauteuil à un de ses collègues et venir occuper le banc du gouvernement ».

Gambetta, ainsi mis en cause, éprouva le besoin d'expliquer et de définir son rôle : « Non, dit-il, je ne suis pas au-dessus du gouvernement pas plus que je ne suis à côté de l'honorable M. Granier de Cassagnac. Je suis à mon rang et à ma place, je suis au poste où votre confiance m'a élevé. Mais ce ne serait pas en comprendre toute la responsabilité si, lorsque l'heure est venue d'examiner sérieusement, profondément, l'utilité, l'opportunité, la gravité d'une mesure d'Etat, je pen-

(1) V. Zevort, *op cit.*, III, p. 67.

sais que je puis, égoïste et indifférent, regarder ce que font les autres sans venir y chercher ma part de collaboration (1) ».

C'était reconnaître que le président de la Chambre restait un homme d'Etat et qu'il était, en réalité, le chef de la majorité. Gambetta du reste, s'il niait l'usurpation des fonctions gouvernementales, avait entendu réserver ses droits de député et conserver ses obligations de chef de parti. Malgré sa qualité de président de la Chambre, il était resté membre de la commission du budget où il paraissait quelquefois et où il exerçait une influence prépondérante. Il cherchait à diriger le travail de la Chambre et intervenait au besoin dans les discussions pour rallier la majorité dans les grandes circonstances. A l'ouverture de la session de 1881, en prenant place au fauteuil présidentiel où il venait d'être reporté par la confiance de la majorité, il avait tracé un véritable programme de travail législatif qui ressemblait à un programme ministériel (2). Au cours de la session, il chercha à faire abandonner à la Chambre le scrutin d'arrondissement pour le scrutin de liste et, le 19 mai 1881, quittait le fauteuil présidentiel pour aller à la tribune faire le procès du scrutin d'arrondissement et l'apologie du scrutin de liste (3). Cette question amena un

(1) V. Zevort, *op. cit.*, III, p. 68, *Journal Officiel* du 22 juin 1880.

(2) V. Zevort, *op. cit.*, III, p. 138. Au lendemain de ce discours, M. J.-J. Weiss consacrait à Gambetta un article de la *Revue politique et littéraire* (22 janvier) dans lequel il défendait le président de la Chambre du reproche de gouvernement occulte et de dictature oblique, tout en reconnaissant la situation « extra-constitutionnelle » qu'il occupait. Dans le numéro suivant de la même revue, un sénateur inamovible, M. Schérer, déclarait que cette situation ne pourrait se prolonger sans risquer de fausser le mécanisme de la Constitution et qu'après les élections, Gambetta devrait se décider à prendre en mains la direction officielle du gouvernement.

(3) Au cours de son discours, Gambetta, interrompu par M. Laroche-Joubert, s'était laissé aller à dire : « M. Laroche-Joubert, je vous rappelle au silence (*exclamations et rires*)... en ma qualité d'orateur.

refroidissement entre le président de la Chambre et le président de la République qui se sentait un peu annihilé par Gambetta. La Chambre fut seulement avertie le 28 juillet que les élections générales auraient lieu le 21 août. Gambetta prit immédiatement la direction de la campagne électorale et, dans ses discours, traça un véritable programme de gouvernement dans lequel figurait notamment la revision partielle de la Constitution. Au mois de novembre 1881, il était réélu par 317 voix président provisoire de la Chambre des Députés, mais il devait presque tout de suite abandonner la présidence de la Chambre pour la présidence du Conseil des ministres où il avait, en réalité et depuis longtemps, sa place toute marquée.

La présidence de Gambetta fut donc caractérisée par une influence extraordinaire du président de la Chambre à la fois sur la majorité de l'assemblée et sur les départements ministériels. Elle fut caractérisée aussi par une sorte de lutte contre l'opposition monarchique et conservatrice qui, reconnaissant dans le président de la Chambre le vrai chef du parti républicain, n'hésitait pas à l'attaquer pour faire pièce à son parti. Le Parlement français connut à cette époque des séances qui égalèrent en violence les séances de la Législative de 1849 et qui devaient amener un renforcement des pouvoirs disciplinaires de la Chambre et de son président. A la suite d'un

M. Laroche-Joubert. — De quel droit me rappelez-vous au silence ? Vous oubliez que vous n'êtes pas au fauteuil.

M. le vice-président Brisson. — M. Laroche Joubert, si j'avais pris la parole, j'aurais été obligé de vous rappeler à l'ordre. Vous le voyez, vous n'y perdez rien (*On rit*).

M. Gambetta. — C'est comme orateur parlant à la tribune et non en vertu des fonctions dont je suis investi que j'ai prié M. Laroche-Joubert de ne pas m'interrompre. »

Après cet incident, Gambetta avait continué son discours. L'article 1er du projet qui consacrait l'adoption du scrutin de liste fut voté par 267 voix contre 205. Il devait être repoussé par le Sénat qui s'était méfié de l'influence du président de la Chambre.

violent incident provoqué à la séance du 15 juin 1879 par M. de Cassagnac qui avait injurié les ministres (1), les pénalités réglementaires devaient être aggravées le 1er décembre 1879. Le 11 novembre 1880, le président de la Chambre fut obligé d'user des dernières rigueurs contre M. de Baudry d'Asson qui avait reparu à la Chambre malgré la censure avec exclusion temporaire prononcée contre lui la veille. Gambetta dut suspendre la séance, faire expulser par la force le fougueux député royaliste et, sur sa résistance, le faire enfermer dans le local destiné aux députés indisciplinés. A la suite de cette séance tumultueuse, Gambetta fut l'objet, de la part de M. de Baudry d'Asson, d'une plainte en séquestration arbitraire qui se termina par une ordonnance de non-lieu confirmée par la Chambre des mises en accusation (2).

De tous ces incidents; Gambetta n'était évidemment pas responsable ; mais, dans les luttes violentes qu'il était obligé de soutenir contre la droite, son tempérament ardent le poussait souvent à l'extrême et son autorité de président en souffrait un peu : « Gambetta, a dit un auteur étranger bien placé pour juger les présidents (3), manquait de gravité, d'impassibilité. Nulle interruption ne demeurait de sa part sans repartie et celle-ci était généralement âpre, provocante. La moindre parole qu'un dédaigneux silence eût fait passer inaperçue en arrivait ainsi à s'envenimer, le moindre incident qui se fût évanoui de lui-même à grossir et à s'irriter ». M. de Cassagnac a décrit de même un jour dans le *Pays* la manière de présider de Gambetta (4) et, dans ce portrait du président de

(1) V. Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire*, II, p. 91.

(2) V. Reynaert, *op. cit.*, II, p. 111.

(3) M. Reynaert, secrétaire de la Chambre des Représentants de Belgique, *op. cit.*, II, p. 122.

(4) « M. Gambetta, disait-il, ne sait pas présider, ne peut pas présider. Avant de présider la Chambre, il faut pouvoir se présider soi-même et il n'y arrivera jamais, j'en ai peur. Il a la main lourde et pour tuer une

la Chambre tracé par un adversaire politique, il faut bien reconnaître qu'il y a quelques traits ressemblants.

La présidence de la Chambre fut donc pour Gambetta, non pas une tranquille magistrature où, suivant ses propres paroles, il aurait vécu « égoïste et indifférent » à l'écart de la politique active, mais un poste de combat dans lequel il continua à servir le parti républicain et à diriger la Chambre, se livrant courageusement tout entier dans les luttes auxquelles il prit part. C'était une conception un peu spéciale de la présidence qu'il était d'autant plus intéressant de signaler qu'elle devait disparaître avec Gambetta.

*
* *

Après lui, en effet, la présidence de la Chambre fut occupée, pendant près de quatre ans, par M. Henri Brisson, qui allait apporter dans ses fonctions autant de réserve, de prudence et de modération que Gambetta y avait mis d'impétuosité et d'ardeur. M. Brisson reprit les traditions de M. Grévy et, s'abstenant de faire une politique personnelle active, entendit se consacrer exclusivement à sa mission de directeur des débats qu'il remplit avec une dextérité et une habileté remarquables secondées par une grande science des règlements. Homme politique pourtant, il ne put se dérober à l'accomplissement du devoir qui lui incombait lorsqu'appelé à la présidence du Conseil des ministres au mois d'avril 1885, il fut invité à prendre en mains la direction des affaires du pays. Sa succession fut chaudement disputée. Le parti républicain

mouche, il donne un coup de poing à assommer un bœuf. » Gambetta, ajoutait il, manque de sang-froid et il s'oblige souvent lui-même à appliquer toutes les rigueurs du règlement. Or « une Chambre ne se préside pas avec des punitions... Il faut du prestige chez le président, il faut de l'influence personnelle... M. Grévy avait tout cela. M. Gambetta n'en est pas au même point. » Cité par Reynaert, *op cit.*, II, p 122.

était divisé à ce moment entre radicaux et opportunistes. M. Floquet, candidat des radicaux, ne fut élu au troisième tour, avec le concours de certains membres de la droite, que par 179 voix contre 175 à M. Fallières, candidat des modérés et du parti Jules Ferry (1).

M. Floquet devait donner un grand éclat à la présidence de la Chambre qu'il occupa pendant plusieurs années avec une autorité d'autant plus méritoire que les circonstances rendaient plus difficile l'exercice de ses fonctions. Les élections du mois d'octobre 1885 avaient amené sur les bancs de la Chambre une très forte minorité royaliste et conservatrice contre laquelle le président devait avoir à lutter. Il eut à cœur pourtant de la combattre, non par les armes disciplinaires que le règlement lui conférait, mais par celles que donne toujours au président d'une assemblée française la bonne grâce et l'esprit d'à-propos et de repartie : « Son habitude, a dit un étranger, M. Bodley, de ponctuer de ses observations les discours des députés formait un des attraits les plus réjouissants des séances (2). » Ses adversaires l'accusaient alors d'intervenir du fauteuil dans les discussions et de sortir de son rôle présidentiel, mais M. Floquet s'est justifié un jour de ce reproche en déclarant aux députés : « Si vous avez le droit d'exiger un président impartial, vous n'avez pas celui d'exiger un président muet qui ne s'associe jamais aux sentiments de l'assemblée (3). »

D'ailleurs les nombreuses élections dont M. Floquet a été

(1) V. Zevort, *op. cit.*, III, p. 347.

(2) Bodley, *La France*, Paris, 1901, p. 330.

(3) V. séance du 15 décembre 1887. M. Dugué de la Fauconnerie et M. Jolibois avaient protesté contre une appréciation du président Floquet en contestant son droit de la formuler du haut du fauteuil. M. Floquet, après s'être justifié, déclara : « J'ajoute que si M. Jolibois et ses amis désirent un président qui ne s'associe jamais aux sentiments qui animent l'assemblée, la date où ils pourront manifester leur opinion à cet égard n'est pas très éloignée. »

l'objet et les témoignages de sympathie que la Chambre entière lui a donnés en différentes circonstances (1) sont la meilleure preuve de l'estime que sa courtoisie et ses qualités présidentielles inspiraient à l'assemblée. Dirigeant les débats avec un art consommé, faisant respecter pour tous et contre tous la liberté de la tribune (2), malgré son attachement à ses propres idées, M. Floquet a bien mérité d'être considéré comme le représentant le plus caractéristique du type présidentiel français actuel. Il dut quitter la présidence de la Chambre de la même manière que son prédécesseur pour prendre, en 1888, en pleine agitation boulangiste, la présidence du Conseil des ministres. Mais, après une courte présidence de M. Méline (3), il remontait au fauteuil présidentiel de la Chambre qu'il devait occuper avec la même autorité jusqu'à la session ordinaire de 1893. Il avait contribué à assurer le bon fonctionnement du Parlement pendant la période difficile où il l'avait dirigé et il a laissé à la présidence des souvenirs qui ne sont pas encore effacés.

Dès lors, la présidence de la Chambre paraît avoir trouvé sa formule définitive, magistrature impartiale confiée à un homme politique qui reste tel au fauteuil présidentiel et qui est indiqué par ses fonctions pour prendre un jour ou l'autre la direction de la politique active. Au cours des années 1893 et 1894, M. Casimir Périer et M. Charles Dupuy échangent réciproquement et successivement la présidence de la

(1) Le 12 juillet 1887, pendant l'agitation qui avait accompagné le départ de Paris du général Boulanger, M. Floquet, ne se croyant plus complètement d'accord avec la majorité de l'assemblée, avait cru devoir donner sa démission des fonctions présidentielles. Mais la Chambre avait refusé à l'unanimité la démission de son président en le priant de conserver ses fonctions. Devant cette démonstration non équivoque, M. Floquet était remonté le jour suivant au fauteuil présidentiel en promettant d'observer l'impartialité « autant que le permettait la faiblesse humaine. »

(2) V. notamment la séance du 4 février 1886.

(3) M. Méline avait été élu le 4 avril 1888 au bénéfice de l'âge contre M. Clemenceau candidat des radicaux.

Chambre des Députés et la présidence du Conseil des ministres. Au mois de juillet 1894, M. Casimir Périer, président de la Chambre, est élu président de la République. A la fin de l'année 1894, M. Brisson reparaît à la présidence de la Chambre et il y apporte de nouveau les qualités qui avaient déjà distingué sa première présidence. A la même époque, la présidence du Sénat, avec ses titulaires successifs, Le Royer, Jules Ferry et Challemel-Lacour revêt les mêmes caractères et présente à peu près le même aspect que la présidence de la Chambre.

*
* *

M. Paul Deschanel, élu en juin 1898 président de la Chambre issue des élections générales de 1898 s'était fait de la présidence une conception très analogue à celle du speakership anglais et il devait essayer d'en introduire chez nous les traditions. Le président de la Chambre n'était pas seulement pour lui le directeur impartial des débats qu'à des degrés divers, suivant leur caractère, tous ses prédécesseurs avaient en somme réalisé ; c'était aussi le représentant de l'assemblée entière élevé au dessus des partis pour pouvoir se consacrer exclusivement à ses fonctions présidentielles. Aussi le président devait-il, en montant au fauteuil, dépouiller l'homme politique pour pouvoir servir d'arbitre autorisé entre tous les partis et rapprocher leurs membres par une action continue et quasi-journalière : « Le plus sûr moyen de justifier votre confiance, disait-il à ses collègues en prenant possession du fauteuil présidentiel le 13 juin 1898, sera de me renfermer scrupuleusement dans l'exercice de mes devoirs professionnels et de maintenir à l'institution de la présidence son vrai caractère. L'homme appelé au rôle d'arbitre doit faire taire ses préférences et s'élever au-dessus de sa foi même pour faire respecter chez les autres les mêmes fidélités

et les mêmes cultes (1). » — « Ajouterai-je, Messieurs, disait-il l'année suivante, le 12 janvier 1899 (2), que, dans ma pensée, l'action impartiale et conciliatrice de cette magistrature ne doit pas s'exercer seulement pendant nos séances, au cours de nos débats, mais qu'elle doit se faire sentir d'une façon continue, chaque jour pour ainsi dire et à chaque heure, en rapprochant des hommes qui ne se connaissent pas et qui souvent ne se combattent que parce qu'ils s'ignorent (3). »

La fonction essentielle du président était donc pour M. Deschanel, non pas seulement de diriger avec impartialité des débats parlementaires, mais de tenir en toutes circonstances la balance égale entre des partis dont le président devait oublier les idées et cesser de partager les passions. Mais, placé par sa situation même en dehors de la lutte politique, le président devait rester en dehors des mouvements politiques de la Chambre et devenir autant que possible indépendant des changements de majorités : « La Chambre, disait M. Deschanel le 10 janvier 1901, après sa réelection, a écarté de nouveau cette conception fausse du régime parlementaire qui tendrait à lier le sort de la présidence au sort de telle ou telle politique, de tel ou tel cabinet, voire même de telle ou telle loi. Le jour où une pareille théorie viendrait à prévaloir, le jour où cette noble magistrature, au lieu de rester la protectrice des droits de tous, serait mise au service d'une opinion, ce jour-là le gouvernement de discussion recevrait une atteinte mortelle et la liberté de la tribune ne serait plus qu'une apparence. L'essentiel, c'est que chaque député ait la conviction intime qu'en montant à ce fauteuil son collègue dépouille l'homme de parti pour devenir l'homme de l'assemblée entière (4) ».

(1) Paul Deschanel, *Quatre ans de présidence*, p. 1.

(2) Paul Deschanel, *op. cit.*, p. 35.

(3) Pour travailler à ce rapprochement, M. Deschanel avait pris l'habitude de donner à la présidence des dîners où il prenait plaisir à réunir des députés des partis les plus divers.

(4) Paul Deschanel, *op. cit*, p. 189.

Avec M. Deschanel, on était ainsi bien près, on le voit, de la conception anglaise de la présidence. Et de fait, comme les speakers anglais, M. Deschanel fut maintenu pendant quatre ans par la confiance de ses collègues à la tête d'une assemblée qui devait cependant soutenir des politiques et des ministères assez différents. Après les élections de 1902 seulement, qui avaient suscité une agitation politique extraordinaire, le parti radical voulut prouver son succès en se comptant sur le nom de M. Léon Bourgeois qui fut élu à une petite majorité contre M. Deschanel. Avec lui disparaissait cette conception particulière de la présidence qui, née en Angleterre, dans un pays de mœurs politiques plus calmes, n'avait pu se maintenir en France où les passions sont plus vives et où d'ailleurs toutes les institutions tendent à subir l'influence politique.

*
* *

Depuis 1902 a reparu la conception traditionnelle, on peut le dire, de la présidence française, avec toutefois une certaine tendance à lier plus étroitement encore le sort du président à celui de son parti et à faire de son élection une manifestation politique. C'est ainsi qu'au mois de janvier 1905, l'échec de M. Brisson, président irréprochable, mais dont la nuance politique était celle du ministère en fonctions, fut le signal de la retraite prochaine du cabinet Combes. C'est contre le ministère que se fit, en réalité, l'élection du successeur de M. Brisson, M. Paul Doumer, qui présida d'ailleurs pendant un an et demi avec élégance et distinction. En revanche, après les élections radicales de 1906, M. Brisson fut reporté au fauteuil par le parti triomphant, sans que M. Doumer ait cru devoir solliciter les suffrages de la majorité. Au cours de l'année 1905, la question de l'élection du président avait d'ailleurs été agitée et le scrutin public réclamé pour

cette élection au nom de considérations politiques (1). Quoi qu'on en ait dit, l'adoption du scrutin public aurait pour effet d'accentuer le caractère politique de la présidence et pourrait entraîner le président à se montrer homme de parti. Il serait à craindre que l'on ne fût ainsi conduit dans la voie du speakership américain et de ses traditions exclusivement politiques. Mais ce qui, aux Etats-Unis, s'explique par les conditions particulières du régime constitutionnel et de l'organisme parlementaire ne serait, en France, où tout le gouvernement repose sur le jeu des partis, où la majorité possède dans les ministres des chefs reconnus toujours présents aux délibérations de l'assemblée, qu'une anomalie et un défaut du système politique, une déformation nouvelle du régime parlementaire importé d'Angleterre. Quel que puisse être d'ailleurs dans l'avenir le sort de la présidence, nous devons étudier ici ce qu'elle est actuellement, en examinant successivement les règles d'organisation et les attributions du président.

II

Les présidents de la Chambre des Députés et du Sénat sont élus actuellement au commencement de chaque session ordinaire des deux Chambres (2). Cette élection a lieu généralement dans la première séance de la session qui est fixée constitutionnellement au second mardi de janvier et qui est présidée par le doyen d'âge de l'assemblée (3). En cas de re-

(1) V. proposition François Fournier et Gouzy. Séance du 2 février 1905. *Annexe* nº 2.226.

(2) Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 11.

(3) La Chambre est toutefois maîtresse de renvoyer à un autre jour l'élection du président. Cela s'est déjà produit à diverses reprises parce

nouvellement général de la Chambre des Députés, il ne peut être procédé toutefois à l'élection du président que lorsque les pouvoirs de la majorité des membres de la Chambre ont été vérifiés. Il faut donc, au commencement d'une législature nommer un président et deux vice-présidents provisoires qui présideront les séances pendant la vérification des pouvoirs et feront ensuite procéder à l'élection du président. En fait, le président provisoire est toujours renommé président définitif et la lutte pour la conquête du siège présidentiel s'engage, en réalité, lors de son élection. Au Sénat, où le renouvellement de l'assemblée a lieu par tiers, la nomination d'un président provisoire est facultative ; il peut être utile toutefois d'y procéder pour ne pas laisser au président d'âge la tâche de la présidence pendant les séances où l'on vérifie les pouvoirs (1).

D'après le règlement des deux assemblées, l'élection du président, ainsi du reste que celle des autres membres du bureau, a lieu au scrutin secret dans des formes très analogues à celles usitées en France pour toutes les élections (2).

que les députés présents n'étaient pas assez nombreux, en 1878, en 1881 et tout récemment en 1907. V. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1902, p. 453 et s.

(1) V. Pierre, *op. cit.*, p. 446 et s. Le président d'âge a pour unique fonction de permettre à la Chambre de se constituer par l'élection de son bureau. Le président provisoire possède au contraire le droit de diriger les débats dans les mêmes conditions et avec les mêmes pouvoirs que le président définitif. Mais il ne possède pas les attributions administratives de la fonction qui sont exercées par le président sortant de charge jusqu'à ce qu'il ait été remplacé.

(2) Des bulletins imprimés au nom des différents candidats sont mis à la disposition des députés. Ceux-ci doivent déposer dans une urne placée à la tribune leur bulletin placé sous une enveloppe non cachetée et une boule de contrôle dans une seconde urne. En cas de défaut de concordance entre le chiffre des bulletins et le chiffre des boules de contrôle, le nombre des votants est ramené à celui des bulletins. V. toutefois pour un incident occasionné par ce défaut de concordance, lors de l'élection de M. Deschanel, le 1er juin 1898, Pierre, *op. cit.*, p. 463 et s.

Le dépouillement du scrutin est opéré par des membres tirés au sort et le résultat est proclamé par le président provisoire ou le président d'âge. Aux deux premiers tours de scrutin, la majorité absolue est nécessaire pour qu'il y ait élection, mais après deux tours sans résultat, il est procédé à un troisième tour qui est définitif. En cas de partage égal des voix, le plus âgé des deux candidats est élu. Cela s'est présenté une fois, le 4 avril 1888, où M. Méline fut élu au bénéfice de l'âge contre M. Clemenceau (1).

Telle est la façon dont a lieu officiellement la nomination du président. Lorsque la Chambre est très divisée, cette élection prend de l'importance et elle passionne les membres du Parlement et le public. Mais bien souvent la nomination officielle n'est qu'une simple formalité, le président ayant déjà été désigné officieusement par les membres des partis qui ont la majorité à l'assemblée. C'est de cette façon qu'il a été procédé notamment lors de la nomination du successeur de M. Fallières à la présidence du Sénat. Le 15 février 1906, avait lieu au Luxembourg une réunion des groupes de gauche qui avait pour but de provoquer entre eux et de réaliser l'entente. Au troisième tour de scrutin, M. Antonin Dubost obtenait la majorité absolue des suffrages et était proclamé candidat unique du parti républicain à la présidence du Sénat. A la suite de cette proclamation, il fut élu sans difficultés président du Sénat lors de la nomination officielle (2). Cette manière de procéder ressemble beaucoup à la désignation, aux Etats-Unis, des candidats au speakership dans les caucus de partis. Elle en diffère en ce qu'elle a pour but de réaliser une entente entre des groupes républicains mais de nuance différente, tandis qu'aux Etats-Unis, où deux partis seulement se trouvent en présence, ce sont surtout des questions de per-

(1) V pour les détails sur les formalités de l'élection et le calcul du quorum qui est exigé, Pierre, *op. cit*, p. 451 et s.

(2) V. Eug. Pierre, *op. cit.*, supplément de 1906, p. 195.

sonnes qui sont discutées en caucus. Mais les deux procédés tendent à déplacer l'intérêt de l'élection et à diminuer l'importance de la nomination officielle toutes les fois que les partis ou les groupements de partis en présence sont assez forts pour faire triompher leur candidat.

On le voit d'après tout cela, l'élection du président des assemblées françaises tend à devenir de plus en plus une question de parti et une manifestation politique. Cela a donné à certains membres du Parlement l'idée de substituer le scrutin public au scrutin secret pour la nomination du président. Le 2 février 1905, une proposition a été déposée par MM. François Fournier et Gouzy tendant à ajouter au règlement un article 89 *bis* d'après lequel l'élection du président devrait avoir lieu au scrutin public (1). Cette proposition a donné lieu à un rapport de M. Dauzon au nom de la commission du règlement, mais elle n'a pas encore été discutée à la Chambre. Dans sa séance du 12 décembre 1905, la Chambre a simplement repoussé par 286 voix contre 278 une motion qui impliquait le désir de voir substituer le scrutin public au scrutin secret pour l'élection du président. L'assemblée a été presque également divisée, on le voit, sur cette question de l'élection présidentielle et les conclusions du rapport de M. Dauzon étaient d'ailleurs très pressantes. Il y a donc en faveur du scrutin public un mouvement dont la force ne saurait être méconnue.

Pour justifier le scrutin public lors de l'élection présidentielle, on invoque le caractère politique des présidents et de leur élection. Or le scrutin public est la règle de tous les votes politiques au Parlement français. Il n'est pas en contradiction avec la notion même de représentation, car le représentant doit faire à tout instant le sacrifice de ses préférences personnelles pour obéir au devoir politique. On ne

(1) Session ordinaire de 1905. *Annexe* n° 2.226

saurait dire d'ailleurs que le caractère public du vote ferait disparaître l'impartialité du président. Cette objection, dit M. Dauzon lui-même dans son rapport, « fait abstraction de la noblesse de caractère et de la sereine dignité dont doivent être animés ceux que la Chambre appelle à présider ses débats (1) ».

Toute cette argumentation est loin d'être concluante. On pourrait discuter tout d'abord l'opportunité du scrutin public dans les votes politiques et se demander si le vote secret n'est pas plus conforme à la vraie notion de représentation. Mais il n'est pas besoin de s'engager dans cette controverse. En théorie, encore aujourd'hui, l'élection des présidents des Chambres françaises n'est pas une question politique et l'on a vu, à diverses reprises, des assemblées élire des présidents qui n'étaient pas de la nuance politique de la majorité. Si, dans ces dernières années surtout, cette élection est devenue en fait une manifestation politique, c'est que, par elle, on peut connaître, lorsque la question politique est engagée, les véritables sentiments de l'assemblée. Or on connaît ces sentiments précisément parce que le vote secret permet à chacun d'exprimer son opinion en tenant compte exclusivement de ses convictions et de sa conscience. L'élection du président au scrutin secret doit donc être conservée comme une pierre de touche précieuse des opinions de l'assemblée.

Il n'est pas besoin d'ailleurs d'insister longuement sur tous les inconvénients que pourrait présenter en cette matière une élection au scrutin public. Si les hommes étaient aussi parfaits que ce que semble le croire M. Dauzon, ces inconvénients n'existeraient peut-être pas. Mais il faut toujours compter avec la faiblesse humaine, dont, comme le constatait un jour le président Floquet (2), ne sont pas exempts les présidents

(1) Session extraordinaire de 1905. *Annexe* n° 2.805, p. 115.
(2) V. séance du 13 juillet 1887.

eux-mêmes. L'impartialité du président pourrait se ressentir des luttes engagées ouvertement autour du fauteuil lors de l'élection présidentielle ; en tout cas, elle pourrait être suspectée et l'impartialité du président, tout comme la vertu de la femme de César, ne doit même pas être soupçonnée.

L'autorité présidentielle serait donc atteinte dans son principe même par une élection au scrutin public (1). Le vote secret est, en réalité, le seul opportun et le seul convenable toutes les fois qu'il s'agit de questions de personnes. La tradition constante de toutes les assemblées est d'ailleurs en ce sens. En France, sauf pendant quelques années, sous la Convention, l'élection du président a toujours eu lieu au scrutin secret. Si, aux Etats-Unis, le scrutin public a été souvent employé, c'est que le président y est nettement homme de parti, même, nous l'avons vu, dans la direction des débats. Si, en Angleterre, le cérémonial du vote par division aboutit à une sorte de vote public, c'est qu'au contraire l'élection du président soulève si peu de questions de partis que généralement elle a lieu sans discussion et par consentement unanime.

*
* *

D'après l'article 11 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le président de chaque Chambre est élu pour la session ordinaire et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu

(1) Ce qui le montre bien, ce sont les amendements un peu fantaisistes mais significatifs qui ont été présentés à la suite du dépôt de la proposition de MM. Fr. Fournier et Gouzy. En voici quelques-uns : Amendement présenté par M. Congy : « Le président rappelle seul à l'ordre. Pour l'application des peines disciplinaires, le président est assisté d'un conseil de discipline de 9 membres... Le conseil de discipline décide à la majorité de ses membres si le rappel à l'ordre doit être maintenu. » — Amendement présenté par M. Engerand : « Le président ne pourra appliquer aucune peine disciplinaire aux députés qui auront voté contre lui. »

avant la fin de l'année, c'est-à-dire en fait pour un an. La durée de chaque présidence est donc plus courte que la durée d'un speakership américain et surtout que celle d'un speakership anglais. Toutefois le président est souvent maintenu en fonctions plusieurs années de suite et cette permanence de fait contribue à lui donner du prestige et de l'autorité. M. Jules Grévy a présidé la Chambre des Députés pendant trois ans ; M. Floquet l'a présidée pendant huit ans environ avec une courte interruption de fonctions ; M. Deschanel l'a présidée pendant quatre ans ; M. Brisson, président actuel, l'a présidée plus de dix ans avec, il est vrai, quatre présidences différentes. Le Sénat a connu également de longues présidences et notamment celles de MM. Le Royer et Fallières.

Mais le président doit-il être maintenu en fonctions quelle que soit la majorité de la Chambre ou au contraire est-il soumis à toutes les vicissitudes de la politique ? Il y a quelques années, la réponse à cette question aurait été embarrassante, car l'on a vu la Chambre maintenir à sa tête des présidents dont la nuance politique ne correspondait pas à celle de la majorité et du ministère en fonctions (1). Ces précédents, dûs au mérite de présidents auxquels la Chambre a voulu donner un témoignage de confiance, ne doivent pas être considérés comme ayant fixé la jurisprudence parlementaire. Dans les premières années qui ont suivi la mise en vigueur de la Constitution de 1875, on considérait que le président de la Chambre, élu par un parti, devait suivre le sort de ce parti et pouvait n'être pas réélu alors même qu'on n'aurait rien à lui reprocher au point de vue professionnel. Dans ces derniers temps, cette tradition a été encore affirmée et les présidents mêmes qui avaient su faire autour de leur fauteuil

(1) Par exemple, M. Brisson a été président de la Chambre, de 1895 à 1898, pendant la législature qui a soutenu le ministère progressiste Méline.

une sorte de trêve des partis en ont souffert à leur tour (1). On peut donc dire qu'actuellement le sort des présidents dépend dans les chambres françaises du sort de la majorité (2) et que leur élection a revêtu les allures d'une manifestation politique. Officiellement pourtant elle n'a pas ce caractère et le cabinet évite de prendre parti sur cette question et de soutenir ouvertement tel ou tel candidat.

*
* *

Les présidents de la Chambre des Députés et du Sénat sont de hauts personnages qui occupent une place élevée dans la hiérarchie de l'Etat français et qui jouissent d'une situation très importante. Matériellement, ils reçoivent un traitement de 72.000 francs et sont logés, l'un au Palais Bourbon, l'autre dans le palais du Sénat, au Luxembourg. Pourtant leur dignité a moins d'éclat que le speakership anglais. Cela tient à leur caractère politique, à la durée relativement courte de leurs fonctions et aussi à cette considération qu'ils sont, non le seul organe de l'assemblée, mais les présidents d'un bureau qui comprend à côté d'eux des vice-présidents, des secrétaires et des questeurs (3). En temps ordinaire, les présidents usent peu de la faculté de se faire remplacer ; pourtant, dans ces dernières années, l'activité

(1) M. Deschanel a été battu en 1902 par M. Bourgeois, candidat des groupes radicaux et radicaux-socialistes. M. Brisson, en 1905, a été victime d'un changement temporaire dans la majorité de l'assemblée et n'est revenu à la présidence qu'après les élections générales radicales de 1906.

(2) Au Sénat, où les passions politiques sont moins vives et où surtout les changements de majorités sont moins brusques à raison du renouvellement par tiers, il n'y a pas eu d'exemples de présidents ainsi renversés par un vote de parti. Mais le cas échéant, la chose pourrait se produire.

(3) Les vice-présidents sont au nombre de quatre à la Chambre et au Sénat ; ils sont élus, comme les présidents, au commencement de chaque session ordinaire.

législative des assemblées les a forcés à se décharger un peu sur les vice-présidents du travail toujours très fatigant de la direction des débats.

Le président occupe à la Chambre et au Sénat un fauteuil situé sur une sorte d'estrade assez élevée et faisant face à la Chambre. La disposition matérielle de l'assemblée n'a d'ailleurs rien de comparable à celle de la Chambre des Communes et de la Chambre des Représentants. Au point de vue des dimensions, la salle des séances de la Chambre des Députés tient le milieu entre les deux, mais elle est disposée en une sorte d'amphithéâtre dont le fauteuil du président et la tribune des orateurs formeraient la scène. Cet arrangement contribue à l'aspect théâtral de l'assemblée, mais il n'est pas de nature à renforcer l'autorité du président qui est trop loin des députés et qui se trouve exposé à toutes les interruptions s'adressant à l'orateur placé dans la tribune au-dessous de lui. Un étranger, M. Bodley, a fait la remarque suivante : « Un spectateur arrivant dans la tribune du public pendant une séance tumultueuse croit voir deux acteurs luttant contre un auditoire hostile et furieux (1). »

Et de fait, le président est souvent obligé de soutenir de véritables luttes contre l'assemblée pour ramener le calme aux jours où il est troublé. Malgré la pompe extérieure dont il est entouré, malgré les roulements de tambours qui accompagnent son entrée (2), malgré la tenue solennelle dans laquelle il préside les débats (3), il est loin de posséder une autorité comparable à celle du speaker anglais. Les députés sont en

(1) Bodley, *La France*, p. 329.

(2) Le président se rend au fauteuil précédé de deux huissiers et suivi des secrétaires ; la garde d'honneur fait la haie sur son passage et lui présente les armes, les tambours battent aux champs. V. Pierre, *op. cit.*, p. 953.

(3) L'habit noir est la tenue traditionnelle des présidents français. A l'assemblée nationale de 1871, M. Grévy avait présidé en redingote, mais l'usage de l'habit fut rétabli par M. Buffet.

général respectueux de l'homme qu'ils ont placé à leur tête (1), mais ils ne sont pas toujours déférents et ne considèrent pas les observations du président comme des ordres auxquels il faut obéir. A travers lui, ils voient toujours l'homme politique qu'ils ont pu combattre jadis et dont ils ne peuvent imaginer que le président a réussi à dépouiller les passions. A cause de cela, la situation des présidents des Chambres françaises officiellement supérieure à celle du speaker anglais, lui est moralement bien inférieure.

Elle l'est d'autant plus que les présidents peuvent être mis en cause à la Chambre à raison de leurs actes politiques passés ou de leur administration comme ministres. Cela est arrivé à différentes reprises et les présidents ont été amenés à s'expliquer sur leur conduite politique, soit à la tribune, après avoir quitté le fauteuil (2), soit même du haut du fauteuil présidentiel (3). En outre, les présidents des deux Chambres se considèrent volontiers eux-mêmes comme responsables vis-à-vis de l'assemblée de leurs actes présidentiels, et il est arrivé que, dans diverses circonstances, ils ont sollicité des votes de confiance à la suite d'incidents de séance. Le 17 juin 1879, M. Tirard, au nom du gouvernement, avait demandé la raison d'être de la suppression au compte rendu officiel de paroles injurieuses prononcées la veille par un député frappé de censure, M. de Cassagnac : « Puisque nous sommes interpellés, fit observer le président Gambetta, cet incident devra se terminer comme toutes les interpellations par le vote d'un ordre du jour. » Et comme l'adoption pure et simple du procès-verbal était demandée, le président ajouta qu'il ne pouvait s'en contenter. A la suite de ces déclarations,

(1) Il y a eu pourtant des scènes regrettables. V. pour un incident entre le président Méline et M. de Baudry d'Asson, Chambre des Députés, séance du 4 avril 1889.

(2) V. Chambre des Députés, séance du 31 juillet 1890.

(3) V. Chambre des Députés, séance du 19 novembre 1892.

la Chambre adopta un ordre du jour exprimant la confiance de l'assemblée dans la fermeté du président et du bureau (1). Un incident analogue s'est produit à la séance du Sénat du 1er août 1879 où M. Kolb-Bernard avait blâmé la façon dont un débat avait été dirigé par le président Martel. Un ordre du jour de confiance fut immédiatement déposé et voté, (2) bien que M. Audren de Kerdrel eut développé la thèse, qui d'ailleurs paraît juste, que le seul moyen pour un président d'obtenir un vote de confiance était de démissionner et de se soumettre à une réélection (3).

III

Les présidents des deux Chambres françaises n'ont, en droit, pas d'autres attributions que la représentation de l'assemblée et la direction de ses débats. Ils n'ont pas les pouvoirs spéciaux qui appartiennent au speaker américain et, à ce point de vue, ils ressemblent plutôt au speaker anglais. Mais, tandis qu'un speaker cesse d'appartenir au parti qui l'a élu et abandonne ses droits de membre de la Chambre, les présidents français conservent leurs droits individuels et restent des hommes politiques. Une tradition constante et bien établie leur impose l'impartialité dans la direction des débats, mais, en dehors des séances de la Chambre, ils ont le droit de se comporter en hommes de parti. D'après un usage intéressant ils sont même consultés officiellement, en cas de crise ministérielle, par le président de la République, sur la

(1) V. Pierre, *op. cit.*, p. 486 et s.
(2) V. Pierre, *op. cit*., p. 488.
(3) C'est ainsi qu'a procédé en 1873 le président Grévy. V. *supra*, ch. III.

composition du nouveau cabinet (1). De la sorte, les présidents des deux Chambres, bien qu'ils ne soient appelés qu'à titre consultatif, peuvent exercer une certaine influence sur la constitution du ministère. Ils sont même indiqués par leur situation et les votes de confiance dont ils ont été l'objet pour prendre eux-mêmes la direction des affaires du pays, et presque tous les présidents de la Chambre ont été au moins une fois présidents du conseil des ministres (2). C'est également parmi les présidents des deux Chambres que le Congrès choisit généralement les présidents de la République. Sur les six présidents élus depuis 1875, deux d'entre eux, MM. Grévy et Casimir Périer, étaient présidents de la Chambre, deux autres MM. Loubet et Fallières étaient présidents du Sénat (3). La fonction des présidents d'assemblées en France est donc importante, non seulement par ce qu'elle est, mais aussi par les fonctions plus actives ou plus élevées auxquelles elle peut conduire.

Si les présidents des Chambres restent des hommes d'Etat et conservent dans leur parti la place qu'ils y occupaient avant leur élection, leurs fonctions présidentielles leur imposent néanmoins une certaine réserve. Ils doivent éviter, s'ils veulent conserver la confiance de l'assemblée, de prendre une part active aux luttes politiques et cesser notamment toute action par la voie de la presse. Cette tradition a été affirmée par le président Brisson dans la séance de la Chambre du 13 décembre 1881 (4). Dans les séances des 25 et 26 octo-

(1) Quelquefois même l'avis des présidents est publié au *Journal Officiel*. V. *Journal Officiel* du 9 décembre 1886.

(2) Tous, sauf quatre, MM. Grévy, Burdeau, Deschanel et Doumer.

(3) Les présidents des Chambres sont d'excellents candidats à la présidence de la République parce que leur fonction, tout en les mettant en vue, les empêche de prendre à la politique une part active qui pourrait leur faire perdre des sympathies.

(4) « L'orateur, a dit M. Brisson, a nommé un journal et il a fait une allusion directe à votre président comme inspirant ce journal... Je dois à

bre 1895, le président Brisson a également déclaré que le président de la Chambre ne saurait être désigné par un ordre du jour comme arbitre d'un conflit survenu entre patrons et ouvriers parce que ce serait la Chambre elle-même se saisissant d'un débat entre des intérêts privés (1). »

A la Chambre aussi bien qu'au Sénat, les présidents conservent en théorie tous leurs droits de membres de l'assemblée. Ils peuvent donc prendre part aux votes et se mêler aux débats après avoir quitté le fauteuil présidentiel. Mais l'usage a restreint considérablement leurs droits. Une tradition bien établie leur interdit de prendre part aux votes de l'assemblée et, quant au droit de parole, les présidents l'ont, depuis Gambetta, laissé prescrire par non usage. En fait, ils n'interviennent pas dans les débats et cela prive leur parti de leur influence comme orateur parlementaire. Mais leur autorité présidentielle se trouve renforcée de leur réserve et de leur désintéressement.

*
* *

Comme le speaker de la Chambre des Communes, les présidents des Chambres françaises représentent l'assemblée entière et ils doivent, dans les circonstances où ils prennent la parole, parler en son nom et non pas au nom de leur parti. Comme réprésentants de l'assemblée, les présidents sont chargés de faire tous les actes nécessaires à son fonctionne-

la Chambre une déclaration publique que j'ai cru jusqu'ici ne devoir à personne individuellement. J'ai fait partie de la rédaction de ce journal, dont je n'ai jamais eu la direction... ; mais à l'heure même où la Chambre m'a fait l'honneur de m'appeler à la présidence, j'ai cessé d'avoir dans ce journal ou dans tout autre la moindre part soit de direction, soit de collaboration... Je le dis pour la Chambre, depuis le 3 novembre 1881, depuis que j'ai l'honneur de diriger ses travaux, je ne suis intervenu dans la direction d'aucun journal, dans aucun cas et d'aucune façon. »

(1) V. sur ce point, Esmein, *Droit Constitutionnel*, 1906, p. 789, note 2.

ment et notamment de communiquer avec le gouvernement et avec l'autre Chambre (1). Ils reçoivent les demandes de questions et d'interpellations qu'ils communiquent aux ministres, les propositions de lois qu'ils renvoient à la commission d'initiative et les projets de lois qu'ils renvoient aux bureaux ou à une commission déjà existante. Ils n'ont pas, comme aux Etats-Unis, le droit de déterminer l'ordre à suivre entre les affaires en fixant l'ordre du jour de l'assemblée, mais ils possèdent en cette matière un droit d'initiative et de proposition. L'ordre du jour est réglé, en effet, par la Chambre sur la proposition de son président et le devoir qui incombe ainsi au président de préparer l'ordre du jour lui donne le droit de s'entendre avec les présidents des commissions auxquelles les affaires ont été renvoyées (2). En général, pour le travail courant de l'assemblée, les propositions de la présidence sont adoptées, mais il est de principe que la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour, et elle est trop jalouse de ses droits pour reconnaître à son président une influence prépondérante. C'est d'elle-même et de l'entente intervenue entre les groupes de la majorité que dépend, en réalité, le règlement de l'ordre du jour.

Le président est également chargé de surveiller la rédaction des procès-verbaux de l'assemblée et des comptes rendus analytique et *in-extenso*, et cette attribution lui donne une certaine action sur la reproduction des débats. Il est, en effet, de règle qu'il ne doit figurer au compte-rendu que ce qui a été entendu par le président (3). De la sorte un président qui

(1) V. Pierre, *op. cit.*, p. 472 et s.

(2) V. Pierre, *op. cit.*, p. 962.

(3) Ce principe a été affirmé par le président Brisson, dans la séance de la Chambre du 6 juin 1882 : « Il est de règle, a dit M. Brisson, et cette règle a été énergiquement maintenue par tous mes prédécesseurs au fauteuil, quelle que fût la majorité de droite ou de gauche qui les avait élus et notamment par l'honorable M. Buffet, qu'on ne reproduit au compte rendu *in extenso* que ce que l'assemblée et le président ont entendu. » V.

a le goût délicat et l'oreille peu sensible peut faire supprimer du compte-rendu certaines expressions mal sonnantes qui lui ont échappé ou qu'il n'a pas voulu relever. Les présidents usent généralement avec réserve de ce droit de suppression. Néanmoins il a donné lieu à plusieurs reprises à des incidents parlementaires (1).

Enfin le président est chargé de veiller à la sûreté de l'assemblée et, pour être en mesure de la défendre le cas échéant contre des attentats, il est investi du droit de requérir directement la force armée. Ce droit lui a été conféré, au moment du retour des Chambres à Paris, par l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879 qui lui permet d'adresser directement ses réquisitions à tous officiers et fonctionnaires et même de déléguer ses pouvoirs aux questeurs. On a soutenu que cette disposition était en contradiction avec l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui attribue au président de la République la disposition de la force armée (2). En réalité, le droit de réquisition ne fait nullement échec au droit qui appartient au chef de l'Etat de disposer de la force publique. Il existe au profit d'autres personnes que les présidents des Chambres et, entre les mains des présidents, il est une garantie de l'indépendance des assemblées et une conséquence de leur autonomie (3). C'est peut-être pour n'avoir pas voulu conférer à son président le droit de réquisition que l'Assemblée législative de 1849 a péri dans la journée du 2 décembre 1851.

également en ce sens, Ch. des Députés, séances des 5 juin 1894 et 11 juillet 1895.

(1) V. notamment pour un incident soulevé par M. Tirard, à la séance du 16 juin 1879, à propos de la suppression de certaines paroles de M. de Cassagnac ordonnée par le président Gambetta, Pierre, *op. cit.*, p. 486 et s.

(2) V. sur cette controverse, Pierre, *op. cit.*, p. 1278.

(3) Il faut reconnaître pourtant qu'il pourrait donner lieu à des difficultés dans le cas d'un conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif. V. sur ce point, Duguit, *Droit Constitutionnel*, 1907, p. 861 et s.

*
* *

Comme directeurs des débats, les présidents des Chambres françaises sont chargés d'accorder la parole aux membres de la Chambre, mais ils n'ont pas ici les pouvoirs d'appréciation qui appartiennent au speaker américain et même au speaker anglais. C'est de l'inscription sur une liste officielle établie à l'avance que dépend en France le tour de parole et, de la sorte, les présidents sont privés du droit, d'ailleurs délicat et difficile à exercer, de faire un choix entre les membres de la Chambre. C'est seulement quand la liste officielle est épuisée et que des membres viennent à demander la parole de leur place qu'il appartient au président de déterminer ceux auxquels elle doit revenir d'après l'ordre des demandes.

Les présidents doivent poser à la Chambre les questions qu'elle a à résoudre (1) ; ils constatent et proclament les résultats des votes (2) ; ils déterminent, avec l'aide des membres du bureau, si le quorum de vote est atteint (3) ; ils doivent mettre aux voix la clôture de la discussion, quand elle est demandée par une portion notable de l'assemblée, et lever chaque jour la séance après avoir consulté l'assemblée et lui avoir fait régler l'ordre du jour de la prochaine séance.

Les présidents sont investis enfin du pouvoir disciplinaire et, à ce point de vue, ils possèdent des droits étendus. Les Chambres françaises et surtout la Chambre des Députés ont

(1) Néanmoins tous les députés peuvent avoir la parole sur la position de la question.

(2) Ils constatent les résultats des votes par assis et levés et proclament les résultats des autres.

(3) Le quorum est de la moitié plus un des membres de la Chambre. Il est calculé, comme aux Etats-Unis, d'après le chiffre des membres présents, et c'est le bureau qui apprécie s'il est atteint ou non. Ces principes ont été posés par le président Grévy dans la séance du 11 juin 1878 où un incident s'était élevé à ce sujet. V. Pierre, *op. cit.*, p. 1 128.

besoin d'une direction énergique qui puisse s'appuyer sur des sanctions efficaces : « Il y a dans un corps ainsi composé, a dit de notre Chambre un auteur étranger, M. Wilson, une grande quantité de matière combustible que la plus légère étincelle suffit à allumer d'une flamme soudaine. L'assemblée ne serait pas française si elle n'était toujours excitable et quelquefois tumultueuse. Le désordre complet est une éventualité si probable dans son organisation qu'on a pourvu au remède par un moyen très simple et promptement applicable. Les députés perdent-ils complètement la tête et deviennent-ils ingouvernables, le président peut mettre son chapeau et, à ce signe, à moins que le calme ne soit immédiatement rétabli, la séance est suspendue pour une heure. Il y a lieu d'espérer qu'à l'expiration de ce temps, les membres pourront reprendre leurs occupations dans un état d'esprit plus tranquille (1) ». Bien souvent, en effet, les séances de la Chambre sont, non pas troublées, ce qui est relativement rare, mais agitées et tumultueuses. Les minorités n'ont pas usé des procédés d'obstruction avec lesquels les minorités des Chambres anglaise et américaine se sont parfois défendues avec acharnement ; mais leurs membres ont à leur disposition la parole, l'esprit et l'ironie ; ils en usent toujours et souvent en abusent au point de faire tomber de la tribune située au-dessus de la leur les foudres présidentielles.

Au lendemain de la mise en vigueur de la Constitution de 1875, les Chambres françaises avaient cru devoir faire disparaître de leurs règlements les conséquences pécuniaires des pénalités disciplinaires. Mais les scènes violentes qui se déroulèrent à la Chambre de 1877 à 1879, obligèrent la majorité à les rétablir et à organiser avec soin la procédure de la censure (2). Désormais, le président était armé pour la

(1) Wilson, *Gouvernement congressionnel*, éd. franç., p. 138.
(2) Résolutions des 13 novembre 1877 et 1er décembre 1879.

lutte comme jamais président d'assemblée législative ne l'avait été en France. Mais cela ne désarmait pas les fougueux députés de l'opposition et, au mois de décembre 1882, la censure dut être prononcée contre M. Paul de Cassagnac qui à un rappel à l'ordre prononcé par le président avait répondu : « Il sera entendu en France que lorsqu'un député voudra dire sa manière de voir, il lui en coûtera 250 francs (1) ». M. de Cassagnac, à ce point de vue, a fait école et, à plusieurs reprises, la censure avec exclusion a dû être prononcée contre des députés qui troublaient l'ordre ou bravaient l'autorité du président (2).

Actuellement, le président a seul l'initiative des pénalités

(1) M. de Cassagnac, à la tribune, avait été rappelé à l'ordre pour avoir lancé une insinuation sur un de ses collègues, puis rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal pour avoir accusé le président de partialité. Le président Brisson éprouva le besoin de s'expliquer : « L'immense majorité de la Chambre, dit-il, peut affirmer que M. Paul de Cassagnac n'a cessé de m'interrompre au milieu des observations que je lui ai adressées.

M. de Cassagnac. — Mais vous n'êtes pas sacré ! (*Exclamations à gauche*).

M. le président. — Et qu'il a terminé par un mot blessant pour le président et qui conséquemment a blessé la Chambre (*Applaudissements*). Quand il a fait appel à mon impartialité et à ma justice, j'ai senti qu'il s'élevait un autre reproche des bancs de la Chambre, qu'on me trouvait trop indulgent (*Oui, oui à gauche*).

M. de Cassagnac. — Demandez la guillotine tout de suite.

M. le président. — Le rappel avec inscription au procès-verbal est maintenu.

M. de Cassagnac. — C'est entendu, j'accepte ; il en coûte 250 francs. Je continue.

M. de Baudry d'Asson. — Très bien.

M. de Cassagnac. — Il sera entendu en France que lorsqu'un député voudra dire sa manière de voir, il lui en coûtera 250 francs. Eh bien ! on peut y aller encore. »

Sur ces paroles, M. le président déclare qu'il ne peut laisser parler ainsi du règlement et propose la censure qui est adoptée sur un mot nouveau de M. de Cassagnac : « Voulez-vous ma montre aussi ? » V. sur cet incident : Reynaert, *op. cit.*, II, p. 126.

(2) V. Pierre, *op. cit.*, p. 519.

disciplinaires et un ministre ou un membre de l'assemblée empiéterait sur les fonctions présidentielles en les proposant (1). Le président prononce seul les rappels à l'ordre, non seulement les rappels à l'ordre simples qui ne sont qu'un blâme solennel, mais les rappels à l'ordre avec inscription au procès-verbal qui entraînent une retenue sur l'indemnité parlementaire. Les membres frappés du rappel à l'ordre peuvent se justifier et demander au président de le retirer, mais ils ne peuvent appeler de sa décision devant la Chambre, ainsi qu'ils peuvent le faire dans certains parlements étrangers. Quant à la censure avec ou sans exclusion temporaire, elle est prononcée par la Chambre sur la proposition du président qui est seul juge de son opportunité (2). En cas de tumulte, le président peut même suspendre ou lever la séance de sa propre autorité et sans consulter la Chambre. Les Chambres françaises ont eu, on le voit, la sagesse d'abdiquer ici presque complètement leurs pouvoirs entre les mains de leurs présidents. Eux, qui en temps ordinaire ne possèdent que des droits restreints, se trouvent, aux jours de désordres, investis d'une autorité presque souveraine. Le sentiment de leur responsabilité développé par la confiance de l'assemblée est ainsi de nature à garantir l'ordre dans la Chambre, autant du moins qu'il peut dépendre de l'intervention du président.

*
* *

Il faut signaler pour terminer une attribution particulière que le président du Sénat tient de la Constitution et qui théoriquement lui confère une certaine supériorité sur le président de la Chambre. D'après l'article 11 de la loi constitutionnelle

(1) V. Pierre, *op. cit.*, p. 525. V. Chambre des Députés, séances des 25 novembre 1876, 23 juin 1881, 4 février 1886.

(2) V. sur la censure et ses conséquences, Pierre, *op. cit.*, p. 534.

du 16 juillet 1875, le président et le bureau du Sénat sont de droit le président et le bureau de l'Assemblée nationale, quand elle est constituée pour reviser la Constitution ou élire le président de la République. Cette attribution n'est pas très importante quand les deux Chambres sont réunies pour l'élection d'un président de la République en un Congrès qui ne dure qu'un jour et qui n'est qu'un collège électoral ; mais elle l'est davantage quand le président du Sénat doit, en sa qualité de président de l'Assemblée nationale, diriger les discussions d'une revision constitutionnelle (1). De plus, le président du Sénat est, comme tel, président de droit de la Haute-Cour de justice, quand le Sénat est érigé en Haute-Cour pour juger les attentats contre la sûreté de l'Etat, mais, dans l'exercice de cette attribution, il agit, non comme un président d'assemblée politique, mais comme un magistrat exerçant temporairement une fonction judiciaire.

*
* *

Tels sont en France le rôle et les attributions des présidents des deux Chambres. Leur situation est importante à raison même de cette suprématie du pouvoir législatif que l'application de la Constitution de 1875 a réalisée. Mais elle est inférieure en autorité morale à celle des speakers de la Chambre des Communes et en pouvoir matériel à celle des speakers de la Chambre des Représentants. Les Chambres françaises, éloignées par leurs traditions des coutumes du speakership anglais, n'ont pas consenti à cette sorte de concentration des pouvoirs entre les mains du président qui est la caractéristique du speakership américain. Jalouses de leurs droits et de leurs prérogatives, elles ont conservé de

(1) Le président Martel a dirigé de la sorte les débats de la revision constitutionnelle de 1879 et le président Le Royer ceux de la revision de 1884.

leurs pouvoirs tout ce qu'elles pouvaient garder sans nuire à l'autorité de leurs présidents et par là même à leur propre prestige.

Il n'est pas à penser que cette situation vienne à se modifier de sitôt. Les présidents des Chambres françaises possèdent actuellement toutes les prérogatives nécessaires à leurs fonctions présidentielles et leur autorité sera suffisante tant qu'ils éviteront de se montrer hommes de parti, laissant au ministère le souci de la direction des affaires et du travail législatif. C'est à se renfermer dans l'exercice de leurs fonctions présidentielles que les invite l'existence d'un cabinet responsable et les condamne le fonctionnement normal du régime parlementaire. L'utilité et la grandeur de leur tâche peut les consoler d'ailleurs de l'inaction temporaire qu'elle leur impose.

QUATRIÈME PARTIE

LA PRÉSIDENCE DES PARLEMENTS EUROPEENS

La France qui a donné à l'Europe l'exemple et lemodèle des institutions représentatives lui a transmis également sa conception de la présidence. C'est sur le type français qu'a été modelée la présidence des parlements européens et, dans la plupart des pays, cette présidence présente aujourd'hui les mêmes caractères. C'est une magistrature temporairement exercée par un homme politique, qui a pour devoir l'impartialité dans la direction des débats, mais qui, en dehors de l'assemblée, reste un homme de parti et dont le sort est toujours plus ou moins lié à celui du parti qui l'a élu. L'assimilation ne doit pourtant pas être poussée trop loin. Chaque présidence est en réalité adaptée à l'organisation de chaque assemblée et dépend en même temps des mœurs politiques et du caractère national. C'est ainsi qu'en Italie, pays méridional, de tempérament vif et mobile, les questions de partis jouent dans l'organisation de la présidence un rôle qu'elles n'ont pas au même degré dans les pays du Nord. C'est en tenant compte de ces différences intrinsèques entre les di-

vers pays et les diverses assemblées que nous étudierons les présidences des parlements européens en insistant seulement sur les particularités de chacune d'elles.

Un même phénomène devra pourtant être constaté par nous dans les différents pays. En présence des troubles qui se sont produits en ces derniers temps dans presque tous les parlements européens, les pouvoirs des présidents, organisés en des temps plus calmes, se sont trouvés insuffisants, et presque partout l'assemblée a été obligée de reconnaître à son président des droits plus étendus. Sans doute les motifs des troubles parlementaires ont été différents. En Belgique et en Italie, ils ont été suscités par les querelles de partis et l'avènement à la vie parlementaire d'une gauche socialiste qui a cherché dans la violence de ses manifestations une contre-partie à sa faiblesse numérique. En Autriche et en Hongrie, ce sont surtout les conflits exaspérés de nationalités qui ont provoqué, au sein des parlements, des luttes dont l'ardeur était jusqu'alors inconnue. Mais quelle qu'ait été la cause de ces luttes, le résultat a été partout le même. Les présidents, d'abord désarmés et impuissants au milieu de ces scènes de désordre et d'obstruction, ont vu peu à peu renforcer leurs pouvoirs et de la sorte ont senti peser sur eux la responsabilité de l'ordre dans l'assemblée. Ainsi, leur tâche est devenue plus lourde mais aussi plus grande et plus élevée leur fonction. C'est de leur énergie que dépend dans les circonstances critiques le rétablissement du calme par l'usage nécessaire de leurs pouvoirs. En même temps, il dépend de leur caractère que ces pouvoirs ne soient pas détournés de leur but pour être mis au service des partis. Il nous faut maintenant les examiner de plus près en étudiant l'organisation des présidences les plus intéressantes des parlements européens.

CHAPITRE PREMIER

LA PRÉSIDENCE DES CHAMBRES BELGES

La Belgique, voisine de la France, possède des assemblées représentatives dont l'organisation et le caractère rappellent ceux des Chambres françaises. Ses deux Chambres, Sénat et Chambre des Représentants, quoique beaucoup moins nombreuses que les notres, (1) présentent des débats dont le ton ressemble beaucoup à celui de nos assemblées. Un coup d'œil jeté sur les *Annales parlementaires* de Belgique suffit pour montrer combien sont fréquents les incidents parlementaires et les manifestations individuelles ou collectives : « Je ne crains pas d'affirmer, dit M. Reynaert, que dans aucun parlement, à l'exception peut-être de la Chambre française, les interruptions ne sont pratiquées d'une manière plus abusive (2) ». Les attributions des Chambres belges, qui exercent le contrôle du gouvernement par le jeu de la responsabilité ministérielle, sont d'ailleurs analogues à celles de nos assemblées et il en est de même de leur organisation matérielle. Les députés sont groupés dans la salle suivant les partis auxquels ils appartiennent à droite ou à gauche du

(1) Le Sénat comprend 102 membres élus plus certains membres de droit. La Chambre des Représentants comprend 153 membres élus à un suffrage universel tempéré par le vote plural et la représentation proportionnelle.

(2) Reynaert, *op. cit.*, II, p. 189.

président. Ils ont à leur disposition une tribune dont d'ailleurs ils sont libres de ne pas user. Un banc spécial est enfin réservé aux ministres qui doivent être toujours entendus quand ils le demandent (1).

L'organisation de la présidence dans ces assemblées rappelle de même celle des Chambres françaises. D'après l'article 37 de la Constitution du 7 février 1831, les présidents des deux Chambres sont élus au commencement de chaque session parlementaire et, d'après les règlements des Chambres, cette élection se fait dans des formes assez analogues à celles de l'élection de nos présidents (2). Elle a lieu pour la durée d'une session seulement ; mais en fait les présidents restent en fonctions beaucoup plus longtemps. Ils ne sont pas au dessus des querelles de partis et indépendants des changements politiques, mais la situation respective des différents partis change rarement et toujours lentement en Belgique et la présidence en retire une sorte de permanence. Dans ces dernières années, M. de Lantsheere d'abord et M. Bernaerts ensuite, représentants du parti catholique, ont occupé le fauteuil présidentiel de la Chambre des Représentants, chacun pendant plusieurs sessions. Ils ont du reste présidé avec distinction et autorité et ils ont contribué à maintenir le prestige de la présidence dans les temps troublés qu'elle a traversés avec eux.

Les présidents des Chambres belges possèdent les attribu-

(1) Cette disposition, qui figure dans la loi constitutionnelle, a fait naître la question de savoir si les ministres peuvent prendre la parole à la Chambre sans l'avoir obtenue du président. V. sur ce point les séances des 18 juillet 1832, 5 février et 14 mai 1846, 21 mars 1852, 8 mars 1859, 10 mars 1881. V. également Reynaert, *op. cit.*, II, p. 195 et suiv.

(2) La majorité absolue est nécessaire aux deux premiers tours de scrutin ; au 3e tour, la majorité relative suffit. Au Sénat, à défaut de majorité absolue au 1er tour de scrutin, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux candidats les plus favorisés. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 617 et s.

tions ordinaires de tous les présidents d'assemblées politiques et, en outre, certaines attributions spéciales sur lesquelles il nous faut insister un peu. Lorsqu'une proposition de loi est présentée à la Chambre des Représentants, son président doit interroger l'assemblée pour savoir si elle doit être renvoyée aux sections ou à une commission spéciale. Les sections sont des bureaux tirés au sort qui examinent le projet et nomment des rapporteurs. Ces rapporteurs se réunissent ensuite sous la direction du président de la Chambre en une section centrale chargée de nommer à son tour un rapporteur pour l'assemblée. Mais la Chambre peut aussi renvoyer les projets de lois à des commissions spéciales et, dans ce cas, elle peut laisser à son président le soin de nommer les membres de ces commissions. Le président peut toujours d'ailleurs présider les commissions bien qu'elles élisent un président spécial. Quant au Sénat, il est divisé en autant de commissions qu'il y a de départements ministériels. Son président préside de droit la commission à laquelle il appartient et, en outre, la commission du budget général de l'Etat. Enfin, à la Chambre comme au Sénat, le président de l'assemblée possède le droit de présider la commission chargée de rédiger les projets d'adresse à la Couronne qui comprend avec lui des membres choisis par l'assemblée elle-même. Toutes ces prérogatives confèrent aux présidents des deux Chambres une influence incontestable sur la marche des travaux parlementaires (1).

Dans les deux Chambres, le président de l'assemblée est investi du pouvoir disciplinaire ; mais jusqu'à ces dernières années ce pouvoir n'était pas organisé de façon efficace et il s'était révélé insuffisant pour réprimer les troubles qui s'étaient produits. Deux choses avaient contribué à ce résultat : le défaut de pénalités disciplinaires autres que le rappel

(1) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 617 et suiv.

à l'ordre et, en outre, le droit pour les membres frappés du rappel à l'ordre de déférer à l'assemblée la décision du président. La nécessité de cette sorte de confirmation par l'assemblée des rappels à l'ordre prononcés par le président (1) avait même donné lieu, au cours de la session parlementaire de 1895, à un incident qui s'était terminé par la démission retentissante du président de Lantsheere. Après un rappel à l'ordre prononcé contre un membre de la droite, le président avait, sur sa réclamation, consulté la Chambre : les socialistes et les libéraux s'étaient seuls levés pour approuver le président ; la droite était demeurée hostile et immobile : « La démonstration est suffisante, s'était aussitôt écrié M. de Lantsheere, vous me refusez de maintenir l'ordre, je me retire. » Le président de Lantsheere devait demeurer inébranlable dans sa résolution, malgré les démarches qui furent faites auprès de lui pour l'amener à retirer sa démission, et quelques jours après il était remplacé par M. Bernaerts (2). Ce n'était pas la première fois d'ailleurs que des incidents de séance amenaient ainsi des démissions de présidents à la Chambre belge. A la séance du 10 mars 1881, le président Guillery avait démissionné pour défendre l'autorité du fauteuil et son droit d'initiative en matière disciplinaire contre le ministre Frère-Orban qui avait réclamé impérieusement un rappel à l'ordre contre un député (3). Ainsi, on le voit, l'au-

(1) Le règlement actuel ne l'a d'ailleurs pas fait disparaître. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 638 et suiv.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 1895, t. V. Chr. politique, Belgique.

(3) On trouvera raconté tout au long dans Reynaert, *op. cit.*, II, p. 259, cet intéressant épisode de l'histoire parlementaire belge. M. Frère-Orban avait réclamé le vote par appel nominal sur la motion de rappel à l'ordre présentée par lui contre le député Woeste : « Il n'y a pas de vote par appel nominal sur le rappel à l'ordre, répondit le président Guillery ; c'est au président seul à prononcer. Mais devant cette demande il y a ma démission et je la donne. Mais aussi longtemps que j'occuperai le fauteuil et j'y resterai jusqu'à 5 heures 1/2, je ne permettrai pas qu'on manque

torité disciplinaire du président est loin d'être solidement établie à la Chambre belge. Elle est restreinte et dans une certaine mesure ébranlée dans son principe même par cette subordination du président à l'assemblée que consacre le droit de la Chambre de statuer en appel sur les décisions du président.

A partir de 1895 d'ailleurs, les débats de la Chambre belge prennent une tournure de plus en plus animée. Le président Bernaerts, en prenant possession du fauteuil présidentiel le 12 novembre 1895, le constatait lui-même, en rappelant que l'expérience de la dernière session justifiait bien des inquiétudes : « Les discussions, disait-il, ont trop souvent revêtu un caractère violent et personnel et l'autorité nécessaire que le bureau tient de vous a été plus d'une fois méconnue. » Le mal ne devait faire qu'empirer. La fin de la session de 1895 devait être encore plus fertile en incidents tumultueux et en discussions violentes. L'autorité du président fut même plusieurs fois méconnue et M. Bernaerts dut faire allusion à la nécessité d'une réforme du règlement. L'année suivante,

de respect à mon caractère. » M. Frère-Orban ayant insisté, M. Guillery reprit : « J'ai le droit et le devoir de ne pas mettre aux voix le rappel à l'ordre. Ma démission est donnée et demain vous ferez ce que vous voudrez (*Très bien ! à droite*). Messieurs, ayant l'honneur de présider la Chambre pour la dernière fois, je crois devoir lui donner quelques explications. Je reconnais parfaitement que, dans un pays constitutionnel, la direction de la politique appartient au chef du cabinet ; je reconnais que là son rôle est prépondérant et je ne l'ai jamais méconnu. Mais il n'a pas le droit d'empiéter sur les prérogatives du président de la Chambre. Le président représente la Chambre, c'est-à dire l'assemblée elle-même. Il a droit au respect ou tout au moins aux égards de tout le monde. On m'a demandé de faire une chose contraire au règlement, qui ne s'est jamais faite depuis cinquante ans, mettre aux voix un rappel à l'ordre. Dans tous les cas, si le règlement l'avait permis et que la Chambre eût rappelé à l'ordre alors que j'eusse jugé à propos de ne pas le faire, il est évident que ma dignité en eût souffert. De toutes façons il est plus convenable que je donne ma démission et, je le répète, sans esprit de retour. C'est la dernière fois que j'occupe le fauteuil. » M. Guillery fut remplacé à la présidence par M. Descamps.

après la séance du 3 juin 1896, où quelques membres de la gauche socialiste s'étaient signalés par leurs violences, M. Bernaerts prit l'initiative de convoquer le bureau pour l'inviter à délibérer sur les modifications à apporter au règlement (1). Sous la direction de M. Bernaerts, la commission nommée par la Chambre pour examiner ces modifications fit preuve d'un grand esprit de conciliation, ce qui ne devait pas empêcher le président d'être vivement attaqué lors de la discussion à la Chambre des dispositions proposées (2). La réforme aboutit pourtant le 29 janvier 1897. Elle introduisait dans le règlement des pénalités plus rigoureuses que le rappel à l'ordre, la censure avec inscription au procès-verbal et l'exclusion temporaire de l'assemblée qui devaient être prononcées par la Chambre sur la proposition du président. Le nouveau règlement donnait en outre au président le droit de faire disparaître des comptes-rendus analytique et *in extenso* les paroles contraires à l'ordre et celles prononcées par les membres qui n'avaient pas obtenu régulièrement la parole (3).

L'expérience devait révéler que ces mesures étaient insuffisantes pour triompher de l'obstruction parlementaire. En 1899 une véritable campagne d'obstruction fut organisée par le parti socialiste lors du dépôt par le ministère Van den Peereboom d'un projet de loi qui organisait la représentation proportionnelle sur des bases excessivement restreintes. Au mois de juin 1899, des séances extrêmement agitées eurent lieu à la Chambre (4), et, au mois de juillet 1899, des scènes

(1) Dupriez, Chron. politique, Belgique, *Revue du droit public*, 1896, p. 159.

(2) Dupriez, Chr. politique, Belgique, *Revue du droit public*, 1897, p 314.

(3) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 647-648.

(4) En voici un exemple d'après le compte-rendu analytique officiel: Séance du 27 juin, Budget des chemins de fer. Reprise de la discussion générale. M. Renkin s'efforce de se faire entendre au milieu d'un vacarme assourdissant. M. Furnemont s'installe au pied de la tribune et parle en même temps que l'orateur. Le tumulte ne permet pas de saisir un seul

violentes devaient même se produire. Le 8 juillet, le président, après s'être couvert, dut suspendre la séance; mais à la reprise il se trouva en face de la même obstruction violente et il dut se retirer impuissant à la réprimer. Le lendemain le tapage recommença. La gauche chantait l'*O van den Peereboom* en employant des sifflets à roulette et d'autres instruments de musique qui couvraient la voix des orateurs et empêchaient tout débat (1). Finalement, le ministère dut se retirer et fit place à un cabinet Smet de Nayer qui fit aboutir le projet de représentation proportionnelle sur des bases plus larges. Les séances tumultueuses n'ont pas disparu pour cela du Parlement belge. Elles ont recommencé au mois de juillet 1901, à propos d'un projet de réforme militaire dont le gouvernement réclamait le vote et qui ne satisfaisait personne (2), et depuis cette époque dans différentes circonstances. Dans ces derniers temps pourtant, les esprits ont paru un peu se calmer ; le parti catholique a d'ailleurs perdu du terrain et l'opposition de gauche assagie peut nourrir l'espoir d'arriver au gouvernement. On peut espérer que, dans les périodes de vie parlementaire normale, les pouvoirs du président de la Chambre des Représentants, tels qu'ils ont été réglementés et renforcés en 1897, seront suffisants pour lui permettre de maintenir l'ordre.

mot des paroles de M. Renkin qui continue néanmoins. Sa voix est couverte par *La Marseillaise* chantée sur les bancs socialistes et par le claquement perpétuel des pupitres. M. Hubert, rapporteur du budget des chemins de fer, s'approche de la tribune pour essayer d'entendre M. Renkin. La gauche socialiste chante : *O van den Peereboom*. Le claquement des pupitres continue. M. Hubin siffle en faisant claquer son pupitre. M. Cavrot crie : A bas la calotte ! M. Furnemont crie : A bas les voleurs ! M. Destrée crie : Démission, et la gauche socialiste reprend en chœur : Démission. M. Renkin continue à parler au milieu du vacarme. Cris de : A bas le ministère ! A bas les domestiques ! M. Vanderwelde lance deux boules de papier sur M. le président... »

(1) V. Journal *Le Temps*, 1er août 1901.

(2) V. Lorand, *Revue politique et parlementaire*, 1899, t. XXI, p. 405.

CHAPITRE II

LA PRÉSIDENCE DES ASSEMBLÉES ALLEMANDES

§ I. — La présidence des Chambres prussiennes.

D'après l'article 50 de la Constitution de 1850, compromis entre l'esprit autoritaire d'une monarchie militaire et l'esprit libéral allemand de 1848, les deux Chambres prussiennes possèdent le droit de régler souverainement leur procédure et leur discipline. Elles en ont usé en votant des règlements qui organisent le mode d'élection de leurs présidents et la procédure disciplinaire de l'assemblée. Mais, sur cette question du pouvoir disciplinaire, le Landtag prussien allait, à partir de 1863, se trouver engagé avec le gouvernement dans une série de conflits où les droits de son président vis-à-vis des ministres devaient être contestés avec âpreté et soutenus avec obstination.

Le premier de ces conflits avait éclaté à la séance du 26 février 1863 où le vice-président Behrend avait rappelé à l'objet de la discussion M. de Bismarck, président du conseil des ministres : « Je me permets de faire observer à M. le président, répliqua M. de Bismarck, que je ne puis lui concéder le droit de m'interrompre disciplinairement. Je n'ai pas l'honneur d'être membre de cette assemblée ; je n'ai participé ni à la confection de votre règlement, ni à l'élection de votre prési-

dent ; je ne suis pas soumis à la discipline de la Chambre. Le pouvoir disciplinaire du président s'arrête à ce banc. Je n'ai pour supérieur que Sa Majesté le Roi et je ne connais aucune loi, ni aucune disposition constitutionnelle qui m'assujettisse à l'autorité disciplinaire du président de cette Chambre. Quand je prends la parole, ce n'est pas en vertu de votre règlement, mais en vertu de l'autorité dont j'ai été revêtu par Sa Majesté. Il est un article de la Constitution qui prescrit que les ministres, quand ils le désirent, doivent à tout moment obtenir la parole et être entendus. Vous n'avez pas le droit de m'interrompre. » Ici le président Behrend avait arrêté M. de Bismarck en disant : « Nonobstant ce qu'il vient de dire, je suis obligé d'interrompre M. le président du Conseil. Je ne lui ai pas enlevé la parole, la Constitution ne m'en donnant pas le droit. Mais le président de la Chambre exerce dans cette enceinte un pouvoir disciplinaire lequel s'étend jusqu'aux quatre murs de la salle et ne finit point au banc ministériel. » (*Bravos répétés et enthousiastes*) (1)

Ce premier incident s'était terminé par une nouvelle protestation de M. de Bismarck, mais sans autres explications. Mais la question devait se présenter de nouveau à la séance du 11 mai 1863 où le ministre de la Guerre de Roon avait qualifié d'insolence les paroles prononcées par un membre de la Chambre. Le vice-président, M. de Bockum-Dollfs, avait aussitôt interrompu M. de Roon et celui-ci avait répliqué : « Pardon, j'ai la parole et je ne la céderai pas... (*Coups de sonnette du président*). J'ai la parole, la Constitution m'en donne le droit et aucune sonnette, ni aucun geste, ni aucune interruption » (*coups de sonnette, cris à l'ordre, silence, grande agitation*). — M. de Bockum Dollfs : « Quand j'ai à interrompre M. le ministre de la guerre, son devoir est de se taire et à cette fin je me sers de la sonnette et si M. le mi-

(1) V. Reynaert, *op. cit.*, I, p. 58 et s.

nistre refuse de s'y conformer, je demanderai qu'on m'apporte mon chapeau. — M. de Roon : « Je n'ai absolument rien à objecter à ce que M. le président fasse apporter son chapeau. Je ferai cependant observer... (*Agitation bruyante à gauche*). Messieurs, 350 voix sont plus fortes qu'une seule. Je revendique un droit constitutionnel. D'après la Constitution j'ai le droit de parler quand je veux et personne n'a celui de m'interrompre. » — M. de Bockum-Dollfs, agitant toujours la sonnette : « J'interromps M. le ministre. Quand le président parle, chacun doit se taire et chacun aussi, soit ici dans l'enceinte, soit dans les tribunes doit déférer à ses ordres. » M. de Roon : « Je dois protester de nouveau contre ce droit que M. le président s'arroge vis-à-vis du gouvernement du Roi. Je suis d'avis que le pouvoir du président, comme on l'a dit dans une occasion antérieure, expire à ce banc » (1).

Ces derniers mots soulevèrent une tempête et M. de Bockum-Dollfs dut, pour mettre fin au tumulte, suspendre la séance. Le lendemain le banc ministériel était vide et le président, M. de Grabow, rappelé à son poste par la gravité des circonstances, lisait un message du gouvernement déclarant « que le ministère était décidé à ne plus participer aux délibérations de la Chambre jusqu'à que la présidence eut donné l'assurance qu'il ne serait pas persévéré dans la procédure pratiquée contre un membre du cabinet et dénuée de tout fondement légal ». L'incident s'envenima ; la Chambre refusa de céder et affirma à plusieurs reprises les droits de son président. Le ministère persista dans son attitude. Finalement la session fut close sans que le budget eut été voté et la Chambre fut dissoute le 4 septembre. Il faut reconnaître d'ailleurs que la question théorique était délicate et pouvait prêter à discussion. Dix ans plus tard, un président du Reichstag, M. Simson devait faire sur ce point une distinction qui paraît très plausible entre le

(1) V. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 62 et suiv.

pouvoir disciplinaire du président et son pouvoir de police, le ministre non investi d'un mandat parlementaire échappant à l'action disciplinaire mais restant soumis au pouvoir de police (1).

La présidence du Landtag prussien devait d'ailleurs faire preuve d'une certaine faiblesse non dépourvue d'intention pendant les années qui suivirent et notamment celles du conflit constitutionnel qui devait aboutir à l'établissement illégal du budget par la Chambre des Seigneurs. Le 5 mars 1865, le vice-président M. d'Unruh avait laissé un orateur attaquer assez vivement le ministre de la guerre M. de Roon (2). Le 30 mai 1865, pendant un incident violent entre Bismarck et Virchow le président était resté également silencieux (3) : « Cette mollesse excessive de l'autorité présidentielle poussée jusqu'à l'inertie systématique, dit M. Reynaert (4), n'avait pas tardé à produire une double conséquence. D'une part, elle avait provoqué des représailles de la part du gouvernement, trop heureux d'y trouver un prétexte pour marcher plus avant dans la voie de l'arbitraire ; d'autre part, elle avait soulevé au sein même des deux Chambres des protestations sous la forme de propositions destinées à renforcer la discipline. »

Mais les temps héroïques sont passés depuis longtemps à la Chambre prussienne et, même pendant la période agitée du Kulturkampf, les débats ont laissé intacte l'autorité du président. Il est vrai que le pouvoir disciplinaire a été exercé avec sagesse et modération par les présidents successifs du Landtag et notamment M. de Bennigsen, qui a occupé le fauteuil pendant les années les plus irritantes du conflit (5). C'est

(1) V. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 69 et s.
(2) V. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 73 et s.
(3) V. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 78 et s.
(4) V. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 78.
(5) V. Reynaert, *op. cit.*, I, p. 92 et suiv.

par l'autorité de leur personne que M. de Bennigsen et les autres présidents du Landtag ont conduit l'assemblée. Aujourd'hui encore, en effet, le pouvoir disciplinaire du président est restreint au droit de prononcer le rappel à l'ordre et ses décisions peuvent même être contestées devant la Chambre. Quant à l'organisation de la présidence et aux attributions du président, aussi bien à la Chambre des Députés qu'à la Chambre des Seigneurs, elles sont régies par des règles très analogues à celles actuellement en vigueur au Reichstag de l'Empire que nous devons maintenant examiner (1).

§ II. — La présidence du Reischstag.

Le Reichstag partage avec le Bundesrath le pouvoir législatif pour l'Empire allemand et, bien que ses délibérations n'aient aucune influence sur le sort du gouvernement, l'importance des objets qui y sont discutés leur confère un intérêt particulier. Le Chancelier de l'Empire, s'il n'est pas responsable devant l'assemblée, assiste d'ailleurs aux séances et peut y prendre la parole. Il siège sur une espèce d'estrade située entre le président et la tribune, faisant ainsi face aux députés. Les groupes fort nombreux qui composent le Reichstag sont placés à droite ou à gauche du président suivant les partis auxquels ils appartiennent. Les discussions étaient autrefois généralement calmes et paisibles, mais depuis quelques années elles sont beaucoup plus agitées et le Reichstag a connu des désordres qui l'ont obligé à renforcer les pouvoirs de son président.

D'après le règlement de la Chambre, ce président est élu

(1) Voir pour le détail : Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 145 et suiv. A la Chambre des Seigneurs, l'assemblée est divisée par le président en 5 sections qui élisent les membres des commissions.

au scrutin pour la durée d'une session parlementaire (1). Au commencement d'une nouvelle législature toutefois, le président et le bureau sont élus seulement pour quatre semaines en attendant la vérification des pouvoirs. Une nouvelle nomination a lieu ensuite pour le reste de la session (2). En fait d'ailleurs les présidents du Reichstag qui ont réussi dans leur fonction la conservent longtemps. Or, depuis 1871, le Reichstag a connu des présidents distingués : « MM. Simson et de Forckenbeck, a dit de deux d'entre eux M. Reynaert (3), ont réalisé de bien près ce type élevé, exquis, délicat du président universellement obéi et respecté quoique sorti d'un parti politique déterminé. Armés de pénalités illusoires auxquelles ils n'ont recouru qu'avec la plus entière discrétion, c'est bien plutôt par leur prestige personnel et l'autorité de leur parole, tantôt élevée et tantôt sévère, mais toujours grave, digne et équitable qu'ils ont réussi à faire constamment prévaloir l'ordre et les convenances dans une assemblée de 400 membres nullement exempte d'émotions violentes. Aussi telle était l'auréole d'impartialité rayonnant autour de ces hommes distingués qu'à chaque session nouvelle ils étaient unanimement acclamés comme présidents en quelque sorte traditionnels... » — « Le siège présidentiel de la haute assemblée, ajoutait-il, est aujourd'hui occupé par M. de Levetzow qui, depuis plusieurs années, s'acquitte de cette charge avec autant de tact que de sens et de fermeté, à la satisfaction des divers groupes toujours d'accord à l'ouverture des sessions à renouveler son mandat... » Après la longue présidence de M. de Levetzow, le Reichstag a été dirigé par le comte de Balles-

(1) Au premier tour de scrutin la majorité absolue est nécessaire pour qu'il y ait élection. Si elle n'est pas obtenue, il est procédé à un second tour entre seulement les 5 candidats les plus favorisés ; puis à un 3e tour entre les 2 candidats les plus favorisés. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p 20.

(2) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 20.

(3) Reynaert, *op. cit.*, I, p. 163.

trem, député du centre catholique, qui hier encore était à sa tête. Mais, après les élections de 1907 qui ont donné aux conservateurs et au parti de l'Empire la majorité réclamée par le chancelier de Bülow, le comte Stolberg-Wernigerode, conservateur, a été élu président du Reichstag par 214 voix contre 160 à M. Spahn, un des leaders du centre, en dépit de la tradition qui accorde la présidence au groupe le plus nombreux de la Chambre. La présidence du Reichstag n'est donc pas indépendante des questions de partis et à l'abri des vicissitudes de la politique. Mais les hommes qui y sont portés tiennent cependant à honneur d'exercer leurs fonctions avec la plus stricte impartialité (1).

C'est même cette impartialité qui permet de leur maintenir les prérogatives importantes qu'ils possèdent dans la présidence des débats et la direction des travaux de l'assemblée. L'ordre de parole ne dépend pas, en effet, au Reichstag de l'inscription sur une liste officielle, ni même des demandes formulées en séance par les députés. Il est déterminé souverainement par le président, qui, en théorie, n'est tenu par aucune règle et qui possède ainsi dans la conduite de la discussion un pouvoir discrétionnaire. En fait, pourtant, les membres influents des partis désignent aux présidents les membres qui doivent prendre la parole en leur nom et le président leur accorde la parole, en tenant compte du sens des discours, de manière à ce qu'il soit entendu alternativement un orateur pour et un orateur contre le projet en discussion (2). Ces pratiques ont pour résultat de restreindre la discussion aux membres les plus influents de l'assemblée, car il est très difficile aux membres nouveaux

(1) V. Pachnicke, membre du Reichstag, Organisation du travail dans le Reichstag allemand, *Revue politique et parlementaire*, 1895, t. III, p. 68.

(2) V. Pachnicke, *op. cit.*, *Revue politique et parlementaire*, 1895, t. III, p. 68.

et inexpérimentés d'obtenir la parole à l'encontre des conventions intervenues entre les chefs de groupes et le président du Reichstag. Elles rappellent un peu celles dont nous avons constaté l'existence à la Chambre des Représentants des Etats-Unis ; mais, tandis qu'aux Etats-Unis le président accorde ou refuse la parole suivant les intérêts de partis, les présidents du Reichstag ont jusqu'à présent refusé de mettre leur pouvoir discrétionnaire au service de leur parti.

Le président du Reichstag doit, en outre, jouer un rôle dans une institution parlementaire qui, pour n'avoir pas de caractère officiel, n'en possède pas moins une importance extrême, le Seniorenconvent ou conseil des anciens. C'est une sorte de conseil directeur composé des chefs de groupes du Parlement qui se réunissent sous la présidence du président du Reichstag pour discuter les affaires à l'ordre du jour, désigner les membres qui doivent faire partie des commissions (1) et, en pratique, fixer l'ordre du jour de l'assemblée(2). On peut donc dire que de ce conseil dépend en fait la marche du travail parlementaire et sa présidence donne au président du Reichstag une action sur les affaires soumises à l'assemblée dont l'importance ne saurait être méconnue.

D'après le règlement du Reichstag, le président possède en outre le droit d'assister avec voix délibérative aux séances des sections et des commissions. Il préside la commission de l'adresse et prend la parole au nom de la députation chargée de la porter à l'Empereur. Il possède enfin toutes les attributions ordinaires des présidents d'assemblées politiques. Comme membre du Reichstag, le président y conserve le droit de vote et le droit de parole ; mais, d'après le règle-

(1) Ces commissions sont officiellement nommées par les 7 sections du Reichstag composées elles-mêmes d'après le sort.

(2) V. Pachnicke, *op. cit.*, Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 100.

ment, il doit quitter le fauteuil s'il veut prendre part au débat (1).

Au point de vue disciplinaire, le président du Reichstag n'a eu pendant longtemps que des pouvoirs insignifiants restreints au droit de prononcer des rappels à l'ordre susceptibles d'appel devant l'assemblée elle-même (2). Ces pouvoirs ont apparu comme insuffisants lorsque, pendant la période du Kulturkampf, des discussions orageuses ont eu lieu au Reichstag, sous la présidence de MM. de Forckenbeck et de Levetzow. A cette époque, le chancelier de Bismarck, par son ton cassant et autoritaire, avait du reste le don d'irriter l'assemblée et d'y provoquer des incidents (3). En 1879 il avait donné à son mépris pour le parlementarisme une forme positive en déposant au Bundesrath un projet qui organisait d'une façon draconienne le pouvoir disciplinaire et en confiait l'exercice à une commission de treize membres présidée par le président du Reichstag. Ce projet devait soulever une très vive opposition au Reichstag. Son président, qui était alors M. de Forckenbeck, le qualifia durement, déclarant que, s'il était converti en loi, il serait obligé de résigner aussitôt ses fonctions. M. de Forckenbeck ne fut pas réduit à cette extrémité. Le projet de M. de Bismarck devait échouer partiellement au Bundesrath et complètement au Reichstag dans les séances des 4, 5 et 7 mars 1879 (4).

En 1894, pourtant, après des désordres que le président

(1) Voir sur tous ces points, Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 20 et s

(2) On s'est demandé si le droit du président du Reichstag existait vis à-vis des membres du Bundesrath. La question s'est posée à la séance du 14 mai 1873 où le rappel à l'ordre avait été demandé contre le plénipotentiaire de la principauté de Lippe. Le président Simson déclara qu'à son sens le pouvoir disciplinaire du président ne s'étendait pas aux membres du Bundesrath. V. *Sten. Ber.*, 1873, p. 655 et s. V. également séance du 30 janvier 1901, *Sten. Ber.*, 1901, p. 1025.

(3) V. notamment séances des 30 novembre 1881 et 24 janvier 1882, Reynaert, *op. cit.*, I, p. 146 et s.

(4) Voir sur ces incidents, Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 151 et s.

du Reichstag avait été impuissant à réprimer faute de pouvoirs suffisants, le Reichstag devait conférer à son président la rigoureuse sanction de l'exclusion. Sur la proposition du député Rœren, il fut décidé que le président pourrait prononcer contre les députés qui troublaient l'ordre, l'exclusion de la séance, sauf le droit du député frappé de déférer à l'assemblée la décision du président (1). Ces droits nouveaux que le Reichstag confiait ainsi à son président n'ont pas fait disparaître de son sein les scènes de désordre. En 1900, il fut le théâtre d'une véritable campagne d'obstruction dirigée par la gauche contre la loi Heinze qui, sous prétexte de réfréner la licence des mœurs, consacrait des atteintes à la liberté de la presse. Le président comte de Ballestrem fut obligé de porter lui-même à l'ordre du jour, sans le concours des chefs de groupes ou seniorenconvent, le projet de loi qui fut finalement adopté après une sorte de compromis entre l'opposition et le gouvernement (2). L'obstruction devait recommencer en 1902 lors de la présentation des tarifs douaniers dont le parti socialiste avait signalé l'exagération et voulait empêcher le vote. Pour triompher de cette obstruction, un député conservateur agrarien, M. de Kerdorff, fut obligé de proposer de voter en bloc les 945 articles du tarif. Le 11 décembre 1902, l'article premier de la loi renfermant en lui tous les articles du tarif fut adopté, après une série de séances orageuses au cours desquelles le président de Ballestrem fut obligé de faire expulser le député socialiste Singer. Depuis cette époque, les débats du Reichstag avaient retrouvé un calme relatif et la prédence avait paru avoir une tâche moins lourde à remplir. Mais les derniers incidents qui se sont produits au Reichstag laissent prévoir des instants critiques où une direction énergique lui sera nécessaire.

(1) V. *Revue du droit public*, 1895, t. IV. Chr. politique, p 160.
(2) V. Masson, *Obstruction parlementaire*, p. 133.

CHAPITRE III

LA PRÉSIDENCE DES PARLEMENTS AUTRICHIEN ET HONGROIS

Cette présidence rappelle par ses caractères généraux celle des assemblées allemandes. Mais les conditions dans lesquelles ses titulaires exercent leurs fonctions en rendent la tâche singulièrement plus lourde. Les hommes qui, en Autriche et en Hongrie, acceptent de monter au fauteuil présidentiel doivent avoir, outre les qualités ordinaires des présidents d'assemblée, le cœur bardé du triple airain dont parle le poète. L'histoire parlementaire de l'Autriche et de la Hongrie dans ces dernières années se réduit à une série de campagnes d'obstruction menées tour à tour au nom du principe des nationalités par les différents partis qui partagent les deux assemblées en une série de groupes rivaux sans cohésion et sans trait d'union. Ces assemblées ont été stériles au point de vue législatif ; en revanche, elles ont été fécondes en désordres et en incidents tumultueux qui sont allés souvent jusqu'à la violence matérielle. Pour donner une idée du caractère sauvage que revêtent parfois ces manifestations, il nous suffira de rappeler que, le 13 décembre 1904, la Chambre hongroise a été le théâtre d'un combat corps à corps où le comte Tisza, premier ministre, et le président Perczel ont été assaillis et la tribune présidentielle littéralement démolie (1).

(1) V. Beaumont, Au pays de l'obstruction, *Annales des Sciences politiques*, 15 septembre 1906.

N'avions-nous pas raison de dire qu'il faut chez les présidents de ces assemblées une énergie et un courage peu communs ?

Cela est d'autant plus vrai qu'ils n'ont à leur disposition qu'un règlement archaïque où figurent des sanctions disciplinaires ridiculement insuffisantes en présence de pareilles manifestations. En Autriche, le règlement du Reichsrath ne prévoit que le rappel à l'ordre et le retrait de la parole prononcés par le président et la censure prononcée par l'assemblée elle-même (1). Ces sanctions platoniques ne sont pas de nature à triompher de l'obstruction violente et acharnée de minorités passionnées et, depuis 1897 surtout, le Reichsrath autrichien a connu des désordres suscités tour à tour, suivant les circonstances, par le parti allemand ou le parti tchèque. A la fin de l'année 1897, le comte Badeni, chef du ministère autrichien, avait proposé une réforme radicale du règlement ; mais la Chambre avait repoussé son projet à une grande majorité. Les scènes tumultueuses avaient immédiatement recommencé et, en désespoir de cause, le président Kathrein, accusé de trahison par les Allemands, de faiblesse par les Slaves, avait démissionné le 26 octobre 1897 (2). Il avait été remplacé par un homme énergique, le vice-président polonais Abrahamovicz, qui allait entreprendre une lutte énergique contre l'obstruction et attacher son nom à une tentative de réforme du règlement.

Le 25 novembre 1897, pour mettre un terme à la situation, un député de la majorité tchèque, le comte Falkenhayn lisait au milieu du tumulte un projet de modification du règlement dont personne ne put saisir un mot. Malgré cela et sans qu'il eut été procédé d'ailleurs au moindre débat, le président Abrahamovicz déclara la proposition Falkenhayn adoptée. Sans s'en douter, la Chambre ou plutôt son président venait

(1) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 464.

(2) V. Masson, *L'obstruction parlementaire*, p. 83.

de décider que tout député pourrait dorénavant être exclu pour trois séances par le président, trente séances par l'assemblée. C'était répondre à la violence par la violence. Le président Abrahamovicz avait reconnu lui-même que la légalité du nouveau règlement était contestable, mais il déclarait que son adoption était un acte nécessaire de défense dans l'intérêt même de la dignité de l'assemblée (1). L'obstruction ne disparut pas pour cela du Reichsrath. Les jours suivants plusieurs députés durent être expulsés par la force et l'on se battit jusque dans la tribune présidentielle. Le 28 novembre le Reichsrath devait être prorogé.

Le nouveau règlement ne devait pas d'ailleurs fournir une longue carrière et le président Abrahamovicz devait payer de sa place son énergie. A la reprise de la session, le 21 mars 1898, la minorité exigeait l'abandon du règlement en même temps que le remplacement du président. Le vice-président Von Fuchs fut élu président à la place de M. Abrahamovicz et il déclarait les jours suivants que le règlement Falkenhayn n'était pas absolument correct et qu'il ne serait plus appliqué (2). L'obstruction perdit dès lors de sa violence, mais non de son efficacité, et la session parlementaire fut absolument stérile. L'obstruction devait d'ailleurs continuer les années suivantes, avec cette différence qu'elle fut pratiquée par le parti tchèque contre le parti allemand, jusqu'au moment ou le cabinet de Kœrber eut réussi à rétablir entre eux un accord provisoire. Mais le cabinet de Kœrber a été obligé de se retirer en 1905 et les violences parlementaires sont loin d'avoir disparu du Reichsrath autrichien, théâtre classique de l'obstruction.

Dans de pareilles circonstances, la présidence de l'assemblée ne peut jouir d'une grande autorité. Les présidents au-

(1) V. Masson, *Obstruction parlementaire*, p. 86 et s.
(2) V. *Revue politique et parlementaire*, 1898, t. XVII, p. 181.

jourd'hui encore munis seulement du platonique rappel à l'ordre sont impuissants à réprimer les troubles aux jours de désordres. En temps ordinaire d'ailleurs, leurs pouvoirs sont peu étendus. Ils n'ont pas de rôle à jouer dans la procédure législative et la parole est accordée par eux, non pas arbitrairement, comme au Reichstag allemand, mais d'après l'ordre d'inscription sur une liste officielle. Le règlement a même restreint leurs droits de membres de la Chambre. Ils peuvent bien prendre la parole en quittant le fauteuil, mais ils ne peuvent prendre part aux votes de la Chambre, sauf lorsqu'il s'agit d'élections. Enfin, d'après le règlement, tout député a le droit d'adresser des interpellations au président de la Chambre, et ce droit n'est pas fait pour contribuer au bon ordre de l'assemblée (1).

Dans ces conditions, c'est surtout de leur personne et de leurs qualités que les présidents du Reichsrath peuvent tirer leur autorité. A des époques moins troublées, le Reichsrath a possédé des présidents dont la dignité et la distinction ont mérité d'être signalées. Vers 1880, le comte Franz Coronini a présidé plusieurs sessions avec une impartialité si complète qu'elle ne put souffrir d'être suspectée. Le comte Coronini, en butte à des attaques injustes des partis politiques, devait en effet résigner à la fois sa fonction et son mandat de député le 11 mars 1881 (2). Il fut remplacé par le docteur Smolka qui devait se faire remarquer à la présidence du Reichsrath par sa loyauté, sa courtoisie et sa fermeté. C'est lui qui répondait un jour à un ministre qui lui demandait de

(1) V. sur tous ces points, Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 448 et s. L'organisation de la présidence au Reichsrath rappelle point par point celle de la présidence au Reichstag. Au commencement d'une législature, le président est élu pour 4 semaines, puis pour le reste de la session. L'élection a lieu à la majorité absolue aux 2 premiers tours de scrutin ; il est ensuite procédé à une élection restreinte entre les candidats les plus favorisés.

(2) Voir sur ces incidents, Reynaert, *op. cit.*, I, p. 256 et suiv.

prononcer un rappel à l'ordre contre un député : « Je suis toujours président (1) ». Le docteur Smolka devait le rester longtemps.

*
* *

L'histoire de la présidence en Hongrie serait très analogue à celle que nous venons d'esquisser. Malgré la diversité des races, les mêmes mœurs parlementaires sont en usage des deux côtés de la Leitha. Scènes de violence et de tapage, obstruction parlementaire, démissions retentissantes des présidents et du bureau, tel serait le bilan des dernières sessions de la Chambre des Députés de Hongrie (2), et il ne pourrait que nous exposer à des répétitions. Au milieu de ces désordres, la présidence de la Chambre des Députés, insuffisamment armée pour la lutte (3), a révélé la même faiblesse que celle de la Chambre autrichienne, et il n'y a pas encore été remédié. Elle possède pourtant un élément de force qui manque à celle de la Chambre autrichienne, c'est sa permanence. D'après la loi 4 de 1848 relative à la Diète Hongroise, le président de la Chambre des Députés est élu en effet pour toute la durée de la Diète, c'est-à-dire pour cinq ans. Quant à l'organisation et aux prérogatives de la présidence, elles

(1) V. Reynaert, *op. cit.*, I, p. 268.

(2) V. notamment Masson, *op. cit.*, p. 105 et s. A la fin de 1899 le président de la Chambre, M. de Szilagyi et les vice-présidents furent obligés de démissionner après des séances violentes. Il fut impossible de reconstituer le bureau et le doyen d'âge, M. de Madarasz, dut garder pendant deux mois et demi une présidence dite provisoire.

(3) Le président ne peut que rappeler à l'ordre les députés ou leur retirer la parole. La Chambre peut, sur le rapport de sa commission des immunités, prononcer des mesures plus radicales qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion temporaire. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 515 et s.

sont analogues dans leurs grandes lignes à celles de la présidence de la Chambre des Députés d'Autriche (1).

(1) V. Moreau et Delpech, *op. cit.*, I, p. 515 et suiv. Nous signalerons seulement les particularités suivantes : Le président fait partie de droit d'une commission centrale composée des rapporteurs des différents bureaux qui nomme un rapporteur chargé d'exposer à la Chambre l'avis de la majorité sur les propositions renvoyées aux bureaux. Le président ne peut voter qu'en cas de partage égal des voix.

CHAPITRE IV

LA PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ITALIENNE

Le caractère essentiel de cette présidence, c'est son extrême dépendance des luttes politiques et des questions de partis. Tandis que, dans la plupart des parlements européens, l'élection du président ne revêt qu'indirectement les allures d'une manifestation politique, en Italie, elle a officiellement et ouvertement ce caractère. Au commencement de chaque session, le gouvernement et l'opposition se comptent sur le nom du candidat à la présidence qu'ils ont adopté et qu'ils soumettent à la ratification de la Chambre des Députés. L'élection du président apparaît donc comme une véritable question de cabinet et un échec du candidat gouvernemental est, pour le ministère, un échec qui entraîne généralement sa retraite (1).

Il résulte de cette coutume une certaine instabilité des fonctions présidentielles, au moins dans les périodes d'instabilité ministérielle. Or, dans ces dernières années, l'Italie a compté de nombreuses crises ministérielles. Tout comme en France, les partis y sont très divisés et, la vivacité méridionale aidant, la Chambre italienne a connu des luttes politiques très vives qui ont provoqué une mobilité extrême du personnel gouvernemental. De cette mobilité la présidence a subi le contre

(1) V. Dupriez, *Les Ministres*, I, p. 328. Sentupery, *Europe politique*, II, p. 172 et s.

coup et, depuis 1899, des hommes politiques très différents et de nuances diverses se sont succédé au fauteuil de la Chambre des Députés. La Chambre a connu pourtant autrefois de longues présidences et notamment celles de M. Biancheri, député de la droite, qui l'a présidée pour la première fois en 1869 et qui hier encore la présidait, avec, il est vrai, de longues interruptions de fonctions (1). M. Zanardelli a présidé également la Chambre à plusieurs reprises et pendant plusieurs sessions consécutives.

L'élection du président de la Chambre a lieu actuellement au commencement de chaque session parlementaire et elle est faite pour la durée de la session seulement (2). A raison même des répercussions politiques qu'elle peut avoir, elle présente toujours de l'intérêt et provoque parfois des luttes passionnées. A plusieurs reprises, et notamment à l'ouverture de la session de 1902, l'échec du candidat gouvernemental à la présidence de la Chambre a amené la démission du cabinet (3). En revanche un succès du candidat du ministère est considéré comme fortifiant sa situation parlementaire. C'est ainsi que le cabinet Giolitti a été fortifié en février 1907 par l'élection à la présidence de la Chambre de M. Marcora dont il avait soutenu la candidature.

(1) M. Biancheri a dû ses nombreuses élections aux qualités qu'il a manifestées à la présidence et aussi, il faut bien le dire, aux difficultés que présente souvent pour les ministères le choix d'un candidat à la présidence. Toutes les fois qu'un cabinet nouveau est embarrassé sur cette question, il adopte la candidature de M. Biancheri qui, par son impartialité et son autorité bien connues, rallie généralement tous les suffrages. V. sur l'élection de M. Biancheri lors de la constitution du cabinet Sonnino en 1906, *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1906. Chroniq. politique, Italie.

(2) Article 43 statut du 4 mars 1848. D'après le règlement de la Chambre, le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour de scrutin est élu président. V. Moreau et Delpech, II, p. 348.

(3) En 1902, le ministère Saracco avait été ainsi mis en minorité. Il avait démissionné, mais M. Saracco avait ensuite retiré sa démission en adoptant la candidature à la présidence de la Chambre de M. Biancheri.

Le caractère politique de la présidence n'existe toutefois qu'au jour de l'élection. Les présidents de la Chambre, une fois installés au fauteuil, ont pour devoir, comme les autres présidents des assemblées européennes, l'impartialité dans la direction des débats. Mais leur origine politique tend, cela est incontestable, à diminuer leur autorité morale et l'instabilité de leur fonction lui enlève de sa force. Quelques-unes de ses prérogatives sont pourtant importantes. C'est ainsi que le président de la Chambre doit nommer les trente députés qui constituent la junte des élections chargée d'examiner les élections contestées. C'est ainsi encore qu'il nomme lui-même la junte permanente du règlement intérieur, sorte de commission du règlement, chargée d'examiner les propositions de modification du règlement et de proposer elle-même les additions ou modifications que l'expérience à révélées nécessaires. Enfin le président de la Chambre préside la commission de l'adresse et peut même en nommer les membres si la Chambre lui a délégué ce droit (1).

Jusqu'à ces derniers temps, la faiblesse de la présidence était surtout dans les lacunes du règlement au point de vue disciplinaire. Dans une assemblée où les débats agités n'étaient pas rares, où d'ailleurs une animation constante était entretenue par la vivacité et l'ardeur du caractère méridional (2), le président ne disposait, pour réprimer les écarts de langage, d'aucune peine disciplinaire autre que le platonique rappel à l'ordre. L'insuffisance de cette procédure disciplinaire apparut avec une netteté qui devait amener une réforme du règlement lors de l'obstruction que l'extrême gauche souleva contre le cabinet Pelloux à partir de 1899.

Pendant la première session de 1899, l'extrême gauche avait protesté violemment contre les mesures de sûreté prises

(1) V. Moreau et Delpech, II, p. 244 et s.
(2) V. Sentupery, *Europe politique*, II, p. 172.

par le cabinet Pelloux à la suite des troubles de l'année précédente. Le président Chinaglia, homme doux et conciliant, avait été impuissant à réprimer les désordres qui s'étaient produits. A la reprise de la session, M. Chinaglia fut remplacé par M. Colombo, parlementaire influent et énergique, qui allait employer des moyens radicaux pour rétablir l'ordre. Pour réduire l'obstruction persistante de la gauche, les membres de la majorité déposèrent. au commencement de la session de 1900, un projet de règlement qui organisait la procédure disciplinaire et permettait de prononcer l'exclusion temporaire de la Chambre. Le président Colombo envoya immédiatement le projet à la commission du règlement en annonçant que, le 3 avril, sitôt le rapport déposé, il en mettrait immédiatement les conclusions aux voix sans qu'un seul député pût avoir la parole (1). Le 3 avril, en effet, (2) le rapport sur le projet de règlement était déposé et le président le mettait immédiatement aux voix sans même ouvrir la discussion. La majorité devait adopter le projet, mais la gauche et l'extrême gauche avaient quitté la salle des séances en guise de protestation. Pour laisser aux esprits le temps de se calmer. la Chambre s'ajourna au 15 mai, mais, à la reprise de la session, les troubles recommencèrent et, le 18 mai, un décret prononçait la dissolution de la Chambre.

A l'ouverture de la nouvelle Chambre, où l'extrême gauche avait été renforcée, le candidat du gouvernement à la présidence, M. Gallo, ne fut élu qu'à 28 voix de majorité seulement. Il démissionna presque aussitôt et ce demi échec entraîna la retraite du cabinet Pelloux qui devait démissionner à son tour le 18 juin. M. Saracco qui remplaça M. Pelloux à la présidence du Conseil et le nouveau président de la Chambre,

(1) V. *Revue politique et parlementaire*, mai 1900, t. XXIV, p. 551 et s.

(2) Dans l'intervalle, le président Colombo avait dû démissionner à la suite de manifestations violentes dirigées contre lui par l'extrême gauche. (V. *Temps*, 31 mars 1900.) Il avait été réélu le 2 avril 1900.

M. Villa, abandonnèrent le règlement dont M. Colombo avait forcé l'adoption, et l'ordre reparut à la Chambre.

L'attention avait été attirée toutefois sur les lacunes de la discipline parlementaire. Un nouveau projet de règlement fut mis à l'étude et devait aboutir le 1er juillet 1900. Il permettait au président de provoquer, contre les membres de la Chambre qui troublaient l'ordre, des pénalités comme l'exclusion de la séance ou la censure avec exclusion temporaire qui devaient être prononcées par la Chambre sur la proposition du président. Ces pénalités sont encore en vigueur aujourd'hui et il a dû en être fait usage en différentes circonstances (1). Les scènes violentes n'ont pas disparu du reste de la Chambre italienne et, le 4 juillet 1906, la gauche a dirigé une véritable manifestation contre le président Biancheri qui n'avait pas mis aux voix l'ordre du jour réclamé par les républicains et les socialistes.

*
* *

Au milieu des luttes ardentes soulevées par les passions politiques, l'autorité du président, en Italie, comme dans les autres pays d'Europe, n'a pas toujours été, on le voit, respectée. En Italie, d'ailleurs, les présidents, élus par un parti, seraient mal venus à réclamer autour de leur fauteuil cette sorte de trêve des partis qu'un seul pays dans le monde a consentie pour donner à la représentation de son Parlement tout l'éclat et toute l'autorité qu'une présidence puisse posséder, l'Angleterre avec les belles traditions de son speakership. Chaque institution a du reste sa force et sa faiblesse. Si le speakership anglais n'a pu s'acclimater dans la nation même issue de l'Angleterre et qui lui ressemble le plus, les

(1) Voir notamment les incidents provoqués par l'exclusion du député Ferri en décembre 1901. *Temps*, 17, 18, 19 décembre 1901.

Etats-Unis d'Amérique, son caractère calme et passif cadrerait peut-être encore moins avec les institutions politiques des pays européens et surtout des pays méridionaux.

Ainsi ce qui a été le point de départ de cette étude sera aussi sa conclusion. La présidence est, dans chaque pays, en harmonie avec l'organisation de l'assemblée, les institutions politiques et le caractère national. En Angleterre, elle a l'autorité morale ; aux Etats-Unis, l'autorité effective et le pouvoir matériel ; en France, elle a revêtu aux époques de compression politique l'aspect autoritaire et arbitraire qu'ont eu souvent nos institutions ; aujourd'hui elle souffre un peu d'avoir été trop puissante et ne peut espérer tirer sa force que de l'impartialité dont, au milieu de nos luttes politiques, doivent faire preuve nos présidents. Quant à la présidence des parlements européens, elle possède souvent des prérogatives plus étendues que la présidence des Chambres françaises, mais l'âpreté des querelles parlementaires, si elle a contribué à faire augmenter ses pouvoirs, a compromis parfois son autorité morale.

Pourtant, à une époque où la vie politique se concentre de plus en plus dans les parlements et où leurs débats prennent une importance toujours croissante, une direction énergique leur est plus que jamais nécessaire. Si, au terme de cette étude, il nous était permis d'exprimer un vœu, ce serait celui-ci : Que les assemblées politiques aient la sagesse de comprendre que les pouvoirs conférés par elles à leurs présidents et l'autorité qu'elles leur reconnaissent tournent à leur avantage et contribuent à leur dignité, que de l'éclat et du prestige de leur présidence dépend leur propre prestige.

INDEX ALPHABÉTIQUE

des noms propres cités dans l'ouvrage

---

(1) Les chiffres en caractères gras indiquent les pages où il est parlé spécialement de certains présidents.

C

E

F

H

I

J

K

L

M

T

TABLE DES MATIÈRES

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie BUSSIÈRE

